

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA



TESIS DOCTORAL

**Potencialidades y limitaciones del enfoque construccionista en
el análisis de políticas.
Modelos analíticos y estudios de caso**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

Marcos Roggero

Director

Antonio Garrido Rubia

Madrid, 2017



UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA
INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN
JOSÉ ORTEGA Y GASSET

Programa de Doctorado
GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Título de la Tesis Doctoral
**POTENCIALIDADES Y LIMITACIONES DEL ENFOQUE CONSTRUCCIONISTA
EN EL ANÁLISIS DE POLÍTICAS.
MODELOS ANALÍTICOS Y ESTUDIOS DE CASO.**

Doctorando
MARCOS ROGGERO

Director de la Tesis
Dr. ANTONIO GARRIDO RUBIA
(Universidad de Murcia)

Madrid, 2016.

AGRADECIMIENTOS

Quiero agradecer a toda mi familia, especialmente a Soledad, por su apoyo determinante durante todo el proceso de elaboración de la tesis, y por acompañarme siempre en uno mucho mayor como lo es la vida.

A mi Director Antonio Garrido, por su conocimiento y perspicacia en el oficio académico, y por la grandeza que reside en su indeclinable humildad.

A la Universidad Católica de Córdoba (UCC), el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), el Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset (IIOG) y la Universidad Complutense de Madrid (UCM) por permitirme transitar y nutrirme de toda su riqueza académica, institucional y principalmente humana.

Me refiero a todos aquellos que pude conocer en mi paso por estas instituciones y que todos los días comparten sus saberes y trabajo con la firme convicción de contribuir a mejorar las políticas públicas, al desarrollo de la ciencia y, en consecuencia, el progreso de la humanidad.

Córdoba, marzo de 2016.

ÍNDICE GENERAL

ABSTRACT	9
RESUMEN	13
INTRODUCCIÓN	17

<i>PRIMERA PARTE: PROPUESTA DE ANÁLISIS.</i>	23
---	-----------

CAPÍTULO I:

PREMISAS, NIVELES DE ANÁLISIS Y MODELOS EN EL ENFOQUE CONSTRUCCIONISTA

25

GOBERNAR POR POLÍTICAS PÚBLICAS	27
---------------------------------	----

I. PRINCIPALES PREMISAS Y CONCEPTOS DEL CONSTRUCCIONISMO.	30
---	----

1.	LA ARGUMENTACIÓN EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	30
2.	EL ANALISTA COMO PRODUCTOR DE ARGUMENTOS.	32
3.	LA FACTIBILIDAD.	33
4.	PERMANENCIA Y CAMBIO.	37
5.	LA DIMENSIÓN COGNITIVA EN EL ANÁLISIS DE POLÍTICAS.	38
6.	LA CONSTRUCCIÓN DE LOS PROBLEMAS PÚBLICOS.	45
7.	PROBLEMAS TRANSCIENTÍFICOS.	46
8.	CÓMO EMERGEN LOS PROBLEMAS.	48
9.	BRECHA RECURSOS-DEMANDAS.	50
10.	EL COMPORTAMIENTO ESTRATÉGICO DEL GOBIERNO.	54
11.	INTERDEPENDENCIA ENTRE LA SOLUCIÓN Y EL PROBLEMA.	56
12.	LAS EXPLICACIONES.	58

II. NIVELES Y MODELOS DE ANÁLISIS EN EL CONSTRUCCIONISMO.	59
---	----

1.	NIVEL DE ANÁLISIS MICRO: NÚCLEO Y PERIFERIA	61
2.	NIVEL DE ANÁLISIS MACRO: LA VISIÓN DE GOBIERNO.	73

SEGUNDA PARTE: ANÁLISIS DE CASOS	89
 CAPÍTULO II:	
EL CASO DEL MINISTERIO DE OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS DE LA PROVINCIA DE CATAMARCA, 2004/2011. UNA POLÍTICA DE INFRAESTRUCTURA PARA LA INTEGRACIÓN TERRITORIAL, ECONÓMICA Y SOCIAL.	91
 CAPÍTULO III:	
EL CASO DE LA SECRETARÍA DE ECONOMÍA DE LA MUNICIPALIDAD DE CÓRDOBA, 2008/2009. LA CONSTRUCCIÓN DE SUSTENTABILIDAD EN LA POLÍTICA FISCAL.	153
 CAPÍTULO IV:	
EL CASO DE LA MUNICIPALIDAD DE FREYRE, 1996/2011. VISIÓN ESTRATÉGICA, COMPETITIVIDAD Y FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL.	177
 TERCERA PARTE: CONCLUSIONES	223
 CAPÍTULO V:	
POTENCIALIDADES Y LIMITACIONES.	225
 I. RACIONALIDAD RETROSPECTIVA EN LAS DECISIONES DE POLÍTICAS.	227
II. A MAYOR JERARQUÍA, MAYOR JUSTIFICACIÓN.	228
III. CONSTRUIR UTILIDAD SOCIAL ANTES QUE MAXIMIZARLA.	229
IV. LA DIRECCIONALIDAD DEL SENTIDO: DEDUCTIVO VS INDUCTIVO.	230
V. ARGUMENTACIÓN, DEMOCRACIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS.	231
VI. ARGUMENTACIÓN, PARTICIPACIÓN ORGANIZADA Y MEJORES DECISIONES.	232

VII. LA CALIDAD DEL ARGUMENTO Y LOS CRITERIOS DE VALIDEZ.	233
VIII. LA IMPORTANCIA DE LO CUANTITATIVO.	234
IX. INDICADORES DE EVALUACIÓN: POTENCIALIDADES Y AUSENCIAS.	235
X. POLÍTICAS BASADAS EN EVIDENCIA.	236
XI. PARTICIPACIÓN DEL ESTADO EN LA GENERACIÓN DE EVIDENCIA.	237
XII. LA POLÍTICA (POLITICS) ES UNA VARIABLE INELUDIBLE EN LA FORMULACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS.	239
XIII. LA DIMENSIÓN DISCURSIVA-JUSTIFICATIVA VS LA DIMENSIÓN DE ECONOMÍA POLÍTICA EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.	239
XIV. QUÉ SE DICE VS QUIÉN LO DICE.	240
XV. UNA TEORÍA SOCIAL DE FONDO.	242
XVI. SESGO EXITISTA.	242
XVII. PRECONCEPTOS DEL ANALISTA.	243
XVIII. PREFERENTEMENTE GOBIERNOS QUE TERMINAN.	244
XIX. CONSENSO EN TORNO A LA DEFINICIÓN DEL PROBLEMA Y LARGO PLAZO.	244
XX. LA CAPACIDAD HEURÍSTICA (Y NORMATIVA) DEL ENFOQUE CONSTRUCCIONISTA.	245
BIBLIOGRAFÍA	249
ANEXO I: GUÍA PARA LA FORMULACIÓN DE UNA POLÍTICA PÚBLICA DESDE EL CONSTRUCCIONISMO.	259

ABSTRACT

Potentialities and limitations of the constructionist approach in policy analysis. Analytical models and case studies.

Constructionism as an approach in the policy analysis has been characterized by an important theoretical and conceptual density, but also by its practical and heuristics weakness as regards proposals and action patterns. This represents some kind of fragility in the heuristics capacity of the approach, what affects its use, implementation and growth as a whole tool for policy analysis. Furthermore, when it is argued that policy analysis is not a field in the typical academic sense, it has the aim of working out practical issues and assessing any policy to avoid mistake and learn to correct it (Landau 1977).

Being a relatively new approach, the constructionism has the need to consolidate as a definite analysis option, keeping up with other traditional approaches in the discipline; so it has to cover this kind of challenges. Therefore, this thesis titled *Potentialities and limitations of the constructionist approach in policy analysis. Analytical models and case studies* has the aim to develop models of analysis from the constructionist approach they have, apart from theoretical and conceptual density, heuristic capacity, contributing to balance the present imbalance between theory and practice.

Specifically, two models of analysis are developed. One corresponds to a micro level of analysis, which through a “nucleus” category focuses on the analysis of the specific public policies. With such nucleus, it is argued that the most important aspect in the analysis of policies is the construction of the public problem which is made up by three constituent elements: the input theory or approach, course of action (programmatic interventions) and the assessment indicators, mainly the result and impact ones.

The other model of analysis is considered macro, since it focuses on governments as a whole. Known as “government vision”, this model has two significant analytical dimensions: one inductive- descriptive and the other deductive-prospective. The first one is in charge of characterizing the vision of governments, pausing in the description of what has been done, the analysis of the present and the past. The second one tackles the future, the projection of

the government vision onwards. Thus, there is a clear sequence in the construction of the government vision, both for the analysis and resolution of public issues.

The preparation of both models results from essential premises and concepts for constructionism. These models want to supply heuristic capacity, specifying clearly each category, elements and dimensions applied in the constructionist policy analysis. A mayor effort is made to indicate as large as possible the concepts and relations that have to do with the constructionist approach and make up the analysis models. Both models provide heuristic and conceptual tools that allow the analysis of policies and the resolution of specific public problems.

As theory-confirming case studies (Lijphart; 1971), three cases are analyzed: the two first ones are public policies; while the third one is a government as a whole. The selection of the cases is carried out to test a theory; this means, testing the theoretical proposal to consolidate it through the confirmation. In that sense, the premises of the constructionist approach and the developed analytical models are tested, or more precisely, pressed. From the implementation of the analytical models to specific cases, not only potentialities and limitations as regards them but also the ones from the constructionist approach as a whole. These ones have to be faced as challenges to deepen the development of the approach and consolidate it as a definitively valid option in the policy analysis.

Among the conclusions and challenges, it can be mentioned that the policy decisions are mainly justified afterwards. The higher the hierarchic level of government decision, the more use of justification and constructionist tools, partly because the audience diversity grows. Also that the social utility, opposite to what it is argued by the traditional approaches, is built before maximizing, since the feasibility criteria displaces the optimization one. Another conclusion is that, unlike other models also framed within the constructionism, the ones developed here are not only deductive but also inductive and interactionist where the imputation of sense interacts between the conceptual and operating, the ideological and the practical; and that same reason turns them into more pragmatic and feasible.

It is also concluded the contribution of the constructionist approach and argument to democracy and accountability as well as to the organized participation and better decision

making. It is also problematized a really serious issue in the constructionist approach as it is the quality of the approach, specifically the cohabitation of different criteria that determine the validity or invalidity of the arguments in the public discussion. In that sense, it is also concluded assessing the importance of the quantitative aspect in an approach that is predominantly qualitative and discursive; the potentialities and absences of indicators to make analysis of policies; also some present proposals in that line of thought such as policies based on evidence and the role of the State.

Politics is pointed out as a definitive unavoidable variable in the policy analysis. There is a need to balance fairly the discursive-justifying dimension highlighted by the constructionist analysis with the political economy dimension so that the policy analysis does not lose realism. In direct relation with this, it is searched in a possible more philosophical discussion between “what it is said” vs “who says it”, to end up this consideration arguing the need to clear which the social theory/ies that underlie the constructionist approach is/are. Likewise, limitations to the analytical models developed are pointed out, among them, the possible interference of the prior notions the analyst of policies has when dealing with cases of policies; and that these models are more feasible to analyze governments that are finishing. But also, and again, potentialities of the constructionist approach are pointed out, as it is its capacity to analyze the long term of the public policies.

Nevertheless, the main issue is that both models have a pre decisional component, one of anticipation, which is unusual in the constructionist approach. In the first one, this happens with the constituent elements of the problem definition. In the second one, with the deductive-prospective dimension of the government vision. In both cases, there is the possibility to resort to such tools beforehand for the formulation of a public policy. Undoubtedly, this normative component is related to the larger heuristic capacity that the models give.

Therefore, it is concluded that the constructionist approach is eclectic, combining synoptic issues and anti synoptic ones: primary and originally anti synoptic but also with normative, prescriptive and pre decisional components. Thus, the humble contribution of this thesis is to help in some way with this heuristic and anticipation aspect to the constructionist approach, providing a normative character to an approach that is acknowledged for its theoretical

density and explanatory capacity; but precisely, due to its emphasis on ideas and intangible elements, it presents difficulties when guiding the action.

What it is concluded in this thesis is that the symbolic issue, the cognitive dimension, shows some kind of malleable character, and therefore, potential to think itself beforehand, to plan. Not in an extreme way as the synoptics argue of course (a great deal of water has flowed under the bridge), but as a novelty, original and contemporary, where the symbolic aspect, the images, the emotions came to stay; and from the policy analysis a way must be found (the most systemic and methodic as possible) to work it out and be able to formulate successful public policies.

RESUMEN

El construccionismo como enfoque en el análisis de políticas se ha caracterizada por una importante densidad teórica y conceptual, pero al mismo tiempo por su debilidad práctica y heurística, en términos de propuestas y modelos para la acción. Esto representa cierta debilidad en la capacidad heurística del enfoque, lo que afecta su uso, aplicación y crecimiento como herramienta integral para el análisis de políticas. Más aún, cuando se sostiene que el análisis de políticas no es un campo en el sentido académico acostumbrado, tiene la meta de resolver problemas prácticos y su tarea es poner a prueba cualquier política a fin de prevenir el error y aprender a corregirlo (Landau; 1977).

Siendo un enfoque relativamente nuevo, el construccionismo tiene la necesidad de consolidarse como alternativa de análisis definitiva, a la altura de otros enfoques tradicionales en la disciplina, para lo cual debe suplir este tipo de desafíos. Pues bien, la presente tesis titulada *Potencialidades y limitaciones del enfoque construccionista en el análisis de políticas. Modelos analíticos y estudios de caso* tiene el objetivo de desarrollar modelos de análisis desde el enfoque construccionista que tengan, además de densidad teórica y conceptual, capacidad heurística, contribuyendo a balancear el desequilibrio actual entre teoría y práctica.

Concretamente, se desarrollan dos modelos de análisis. Uno corresponde a un nivel micro de análisis, el cual a través de la categoría “núcleo” se enfoca en el análisis de las políticas públicas concretas. Con dicho núcleo se sostiene que lo más importante en el análisis de políticas es la construcción del problema, el cual está compuesto por tres elementos constituyentes: el enfoque o teoría de entrada, las líneas de acción (intervenciones programáticas) y los indicadores de evaluación, principalmente los de resultados e impactos.

El otro modelo de análisis es considerado un análisis macro, siendo que se enfoca en gobiernos enteros. Denominado “visión de gobierno”, este modelo cuenta con dos dimensiones analíticas importantes: una inductiva-descriptiva y otra deductiva-prospectiva. La primera se ocupa de caracterizar la visión de los gobiernos deteniéndose en la descripción de lo realizado, en el análisis del pasado y el presente. Mientras que la segunda, lo hace en el futuro, en la proyección de la visión de gobierno hacia adelante. De esa forma, propone una

secuencia clara en la construcción de la visión de gobierno, tanto para el análisis como para la resolución de problemas públicos.

La confección de ambos modelos deriva de premisas y conceptos considerados esenciales para el construccionismo. Estos modelos buscan proporcionar capacidad heurística detallando claramente cada una de las categorías, elementos y dimensiones que aplican en el análisis de políticas construccionista. Se realiza un esfuerzo significativo por precisar lo mayor posible los conceptos y las relaciones que hacen al enfoque construccionista y que conforman los modelos de análisis. Ambos modelos proporcionan herramientas tanto conceptuales como heurísticas que permiten el análisis de políticas y la resolución de los problemas públicos concretos.

A modo de casos confirmadores (Lijphart; 1971) se analizan tres casos: los dos primeros son políticas públicas, mientras que el tercero es un gobierno entero. Son casos cuya selección se realiza para poner a prueba una teoría, es decir, testear la proposición teórica para, a través de la confirmación, consolidarla. En tal sentido, ponen a prueba o, más precisamente, presionan las premisas del enfoque construccionista y los modelos analíticos desarrollados. De la aplicación de los modelos analíticos a casos concretos, se identifican tanto sus potencialidades como sus limitaciones, pero también las del enfoque construccionista en general, que requieren ser encaradas como desafíos para profundizar el desarrollo del enfoque y consolidarlo como alternativa definitivamente válida en el análisis de políticas.

Entre las conclusiones y desafíos se pueden mencionar que las decisiones de políticas mayoritariamente se justifican a posteriori; que mientras más se sube en el nivel jerárquico de decisión de los gobiernos, mayor uso se hace de la justificación y las herramientas construccionistas, en parte debido a que la variedad de auditorios se incrementa. También que la utilidad social, contrariamente a lo sostenido por los enfoques tradicionales, se construye antes que maximizarse, debido principalmente a que el criterio de factibilidad desplaza al de optimización. Otra conclusión es que, a diferencia de otros modelos también encuadrados dentro del construccionismo, los que están aquí desarrollados son no solo deductivos sino también inductivos e interaccionistas, donde la imputación del sentido interacciona entre lo conceptual y lo operativo, entre lo ideológico y lo práctico; y esa misma razón los torna más pragmáticos y factibles.

También se concluye la contribución del enfoque construccionista y la argumentación a la democracia y la rendición de cuentas, como también a la participación organizada y el arribo a mejores decisiones. Se problematiza, asimismo, una cuestión sumamente importante en el enfoque construccionista, como lo es la calidad del argumento, concretamente, la convivencia de criterios diversos que determinan la validez o invalidez de los argumentos en la discusión pública. En ese sentido, se concluye también evaluando la importancia de lo cuantitativo en un enfoque que predominantemente es cualitativo y discursivo, las potencialidades y ausencias de indicadores para hacer análisis de políticas, como también algunas propuestas actuales en esa línea de pensamiento, como por ejemplo las políticas basadas en evidencia y el papel del Estado en la generación de esta.

Se resalta la política como variable definitivamente ineludible en el análisis de políticas. Se plantea la necesidad de equilibrar prudentemente la dimensión discursiva-justificativa resaltada por el análisis construccionista con la dimensión de economía política, para que el análisis de políticas no pierda realismo. En relación directa con esto, se indaga en la discusión quizás más filosófica entre “qué se dice” vs “quién lo dice”, para terminar esta reflexión planteando la necesidad de esclarecer cuál o cuáles son las teorías sociales que subyacen al enfoque construccionista. Asimismo, se apuntan limitaciones de los modelos analíticos desarrollados, entre ellas, la posible interferencia de las prenociones con las cuales el analista de políticas aborda los casos de políticas; y que estos modelos son más factibles para analizar gobiernos que terminan. Pero también, y nuevamente, se apuntan potencialidades del enfoque construccionista, como lo es su capacidad para analizar el largo plazo de las políticas públicas.

No obstante, la cuestión central es que ambos modelos contienen un componente pre-decisional, de anticipación, el cual es inusual en el enfoque construccionista. En el primero, eso ocurre con los elementos constituyentes de la definición del problema. En el segundo, con la dimensión deductiva-prospectiva de la visión de gobierno. En ambos casos está la posibilidad de recurrir a dichas herramientas anticipadamente, para la elaboración misma de una política pública. Este componente normativo se relaciona indudablemente con la mayor capacidad heurística que los modelos proporcionan.

De allí que se concluye que el enfoque construccionista es ecléctico, conjugando cuestiones de sinópticos y cuestiones de antisinópticos: primordial y originariamente antisinóptico, pero también con componentes normativos, prescriptivos, pre-decisionales. La humilde contribución de esta tesis es entonces contribuir en alguna medida con este aspecto heurístico y de anticipación al enfoque construccionista, otorgándole un carácter normativo a un enfoque que es reconocido por su densidad teórica y su capacidad explicativa, pero que, justamente por su énfasis en las ideas y elementos intangibles, presenta dificultades al momento de orientar la acción.

Lo que se concluye en esta tesis es que la cuestión simbólica, la dimensión cognitiva, deja traslucir cierto carácter maleable y, por lo tanto, potencial para pensarse anticipadamente, para planificar. No de la manera extrema como lo planteaban los sinópticos, claro está (mucho agua ha corrido bajo el puente), pero sí como una cuestión novedosa, original y contemporánea, donde lo simbólico, las imágenes, las emociones, llegaron para quedarse, y desde el análisis de políticas se debe encontrar la manera (lo más sistemática y metódicamente posible) de cómo trabajarlo para poder formular políticas públicas exitosas.

INTRODUCCIÓN

El análisis de políticas ha ido evolucionando a lo largo de todo el Siglo XX, desde sus inicios con las “ciencias de políticas” hasta las dos primeras décadas del Siglo XXI. En este trayecto diversos enfoques se fueron sucediendo, algunas veces coexistiendo, otras veces retornando, en muchos casos mejorando, año tras año, etapa tras etapa, en concordancia con las distintas configuraciones que fue tomando el estado, la realidad político-administrativa desde donde se formulan e implementan las decisiones de políticas.

Entonces aparece el construccionismo, como un enfoque novedoso y contemporáneo, relativamente nuevo. Y el hecho de ser relativamente nuevo le brinda la ventaja de comprender los diversos enfoques que le antecedieron a lo largo del SXX, de poder mirar hacia adelante parado sobre los hombros de aquellos que le precedieron. Pero también le genera la responsabilidad de consolidarse, incluso desarrollarse, para institucionalizarse como enfoque de política pública. Y presenta desafíos.

El construccionismo se ha caracterizado por una importante densidad teórica y conceptual, pero al mismo tiempo por su debilidad práctica y heurística, con cierta escasez en términos de propuestas y modelos para la acción. En palabras de Roth (2008: 75), sería imposible elaborar teorías o modelos de explicación, y aún menos modelos predictivos o normativos de la realidad política, económica o social. Esto representa cierta debilidad en la capacidad heurística del enfoque, lo que afecta su uso, aplicación y crecimiento como herramienta integral para el análisis de políticas. Más aún, cuando se sostiene que el análisis de políticas no es un campo en el sentido académico acostumbrado, tiene la meta de resolver problemas prácticos y su tarea es poner a prueba cualquier política a fin de prevenir el error y aprender a corregirlo (Landau; 1977).

Pues bien, el presente trabajo tiene el objetivo de desarrollar modelos analíticos desde el enfoque construccionista que tengan además capacidad heurística, contribuyendo a balancear el desequilibrio actual entre teoría y práctica. Se pretende también confeccionar y establecer claramente conceptos y premisas para coadyuvar a sistematizar el enfoque construccionista en el análisis de políticas. Para lograr dicho objetivo, el trabajo se organiza en tres partes.

La primera parte establece las premisas y conceptos del enfoque construccionista consideradas fundamentales, sobre las cuales desarrolla dos modelos de análisis. Uno de ellos, teniendo como principal categoría el núcleo de la política, corresponde a un nivel de análisis micro, es decir, para el análisis de políticas públicas concretas. El otro, por su parte, se denomina visión de gobierno y corresponde a un nivel de análisis macro, o sea, para el análisis de gobiernos enteros.

La segunda parte de este trabajo comprende el análisis de tres casos desde el enfoque construccionista. Dos de ellos son abordados desde el nivel micro, con la categoría núcleo, mientras que el tercero lo es desde la visión de gobierno. Los casos se analizan para testear algunas de las principales hipótesis que se sostienen desde el enfoque, pero principalmente para poner a prueba la capacidad analítica y heurística del enfoque construccionista y obtener conclusiones sobre sus potencialidades y limitaciones en el análisis de políticas, además de los hallazgos que los casos por sí mismos puedan reportar.

Por último, la tercera parte comprende las conclusiones del trabajo. Se incluye allí las potencialidades y limitaciones identificadas tanto en los modelos de análisis en particular como en el enfoque construccionista en general, atendiendo también los desafíos que en un futuro cercano deben encararse para seguir consolidando el construccionismo como enfoque de política pública. En resumen, se persigue contribuir a sistematizar el enfoque construccionista, se desarrollan marcos analíticos, se evalúa su capacidad tanto analítica como heurística y se prevén implicaciones para el análisis de políticas.

Metodología

La metodología se encuadra principalmente en el estudio de caso y la estrategia de análisis para abordarlos es predominantemente cualitativa. Se realiza entrevistas semi-estructuradas, observación participante y análisis de documentos, en su mayoría procedentes de organismos oficiales, aunque también se consideran notas periodísticas. Se puede hablar de triangulación, mayormente en lo que refiere a datos, donde además de la información cualitativa se utiliza información estadística social, económica y de infraestructura (en una escala más agregada) como también información presupuestaria, económica y financiera (en una escala más micro).

En la selección de los casos, además de la accesibilidad y viabilidad, inciden las características del objeto de estudio, los objetivos del trabajo y el marco de análisis. Dos casos son políticas públicas concretas, es decir, corresponden al nivel de análisis micro de la categoría núcleo; mientras que el tercero lo hace con el nivel de análisis macro correspondiente a la visión de gobierno. De esta manera, con los casos seleccionados se ponen a prueba ambos modelos de análisis desarrollados en el presente trabajo.

En el mismo sentido, los dos primeros son políticas públicas; mientras que el tercero es un gobierno entero. En este último caso, el condicionamiento teórico-analítico de estudiar un gobierno entero hizo que se seleccione un municipio de tamaño pequeño, que esté al alcance de la investigación, de modo que se pueda entrevistar la totalidad de los funcionarios que conforman el gobierno, además de los actores sociales importantes en la construcción de la visión de gobierno.

Con respecto a los dos primeros casos, su selección obedece también a que pertenecen a niveles de gobierno diferentes. Con la intención de identificar variaciones según sea el nivel de gobierno, se seleccionó un área de un gobierno municipal y otra de un gobierno provincial. Se presume que a medida que se asciende de nivel de gobierno, hay mayores posibilidades para la abstracción, donde conceptos aglutinantes, referenciales e ideologías en general se hacen más efectivos y, por ende, el enfoque construccionista tiene más chances de desarrollarse plenamente.

Asimismo, otro criterio en la selección de estos dos casos es que ambas son políticas públicas sectoriales consideradas “duras”, es decir, más proclives a ser abordadas por enfoques sinópticos o de “trituradores de números”, como ocurre con infraestructura y finanzas. Esta selección persigue, por lo tanto, poner a prueba el potencial analítico del enfoque construccionista estudiando políticas públicas incluso más duras que las macroeconómicas (Hall; 1993). El criterio es forzar el enfoque construccionista, de naturaleza eminentemente narrativa y, por ende, cualitativa, estudiando políticas públicas eminentemente cuantitativas.

En el último capítulo del trabajo se enumeran y desarrollan las conclusiones del análisis y comparación de los casos. Las conclusiones derivan de los tres estudios de caso, los cuales en definitiva dan cuenta de las potencialidades y limitaciones del enfoque construccionista para

el análisis de políticas. En otras palabras, los estudios de caso ponen a prueba o, más precisamente, presionan las premisas del enfoque construccionista y los modelos analíticos desarrollados.

Por eso, se dice que se encuadran en lo que Lijphart (1971) ha denominado como “casos cruciales”, es decir, aquellos cuya selección se realiza para poner a prueba una teoría. Según el autor, los casos son cruciales para confirmar teorías o debilitarlas; allí reside el valor teórico y metodológico de su selección. Según su tipología¹, en esta tesis se trabajan “casos confirmadores” de teorías, los cuales son casos individuales dentro del marco provisto por generalizaciones teóricas establecidas, que fortalecen la teoría. Lo que hace el estudio de caso es testear la proposición teórica para, a través de la confirmación, consolidarla.

De la presión que generan los casos cruciales, de la aplicación de los modelos analíticos a casos concretos, se persigue identificar tanto las potencialidades como las limitaciones del enfoque construccionista en el análisis de políticas. Se analizan políticas públicas concretas, en toda su extensión, buscando explotar lo mayor posible los modelos analíticos, su potencial, su capacidad analítica y sobre todo heurística para el análisis de las políticas públicas, en especial, la construcción de los problemas públicos.

Pero al mismo tiempo, en ese mismo análisis emergen limitaciones: determinados sesgos, defectos y excesos, restricciones. En definitiva, debilidades de los modelos analíticos propuestos, pero también del enfoque construccionista en sí mismo, que requieren ser encaradas como desafíos para profundizar el desarrollo del enfoque y consolidarlo como alternativa definitivamente válida en el análisis de políticas.

En resumen, aunque de cada uno de los casos analizados se extraen conclusiones valiosas, la intencionalidad del trabajo es más bien teórica. En términos de Lijphart (1971), los casos son seleccionados más por un interés teórico que por un interés en el caso *per se*. En términos del presente trabajo, los casos son seleccionados más por poner a prueba el enfoque

¹ Vale recordar que la tipología de Lijphart (1971) contiene seis tipos de estudios de casos: ateóricos, interpretativos, generadores de hipótesis, confirmadores de teorías, debilitadores de teorías y estudios de casos desviantes.

construccionista y los modelos analíticos desarrollados que por el contenido sectorial de una política pública particular.

PRIMERA PARTE:
PROPUESTA DE ANÁLISIS.

CAPÍTULO I:
**Premisas, niveles de análisis y modelos en el enfoque
construccionista**

GOBERNAR POR POLÍTICAS PÚBLICAS

Las políticas públicas pueden ser entendidas de diferentes maneras. Una de ellas es verlas como una “gran” estrategia gubernamental que engloba programas y proyectos, es decir, una política pública se aproximaría a lo que usualmente se entiende por un plan, el cual es superior al programa, el cual es superior al proyecto. Otra manera es verla como concepto de análisis, que resulta extremadamente útil para encuadrar las acciones programáticas gubernamentales y analizarlas con base en las tradicionales etapas del proceso de políticas públicas. Pero una tercera opción, más amplia que las anteriores, consiste en entender las políticas públicas como un estilo de gobierno (Laswell, 1956; Aguilar Villanueva, 1992a), abarcando elementos en algunos casos contextuales, que van más allá de la propia acción programática, que funcionan como presupuestos para que se pueda hablar de políticas públicas en términos precisos. Esta tercera opción es la que se desarrolla a continuación.

La relación entre la ciencia y la política, entre la investigación y la toma de decisiones, fue uno de los elementos fundamentales en la propuesta primigenia de las “ciencias de políticas”. Encontrar la manera en que la investigación y el conocimiento científico ilustren las decisiones de políticas así como imputar de racionalidad al proceso de toma de decisiones públicas motivó desde los comienzos la propuesta de “gobernar por políticas públicas” (Aguilar Villanueva; 1992a). La relación entre el político y el científico, el poder y la ciencia, ha estado presente a lo largo de la historia siempre que existieron posiciones gubernamentales y consejeros (Camou; 2006), pero durante e inmediatamente después de la segunda guerra mundial buscó una mayor institucionalización entre las organizaciones implicadas en la relación.

En 1950, Harold Laswell y Charles Merrian diagnosticaron que la acentuada especialización de las disciplinas científicas corría el riesgo de fragmentarlas excesivamente, impidiendo la comunicación necesaria entre las mismas para la resolución de los problemas que aquejan a la sociedad. Esto ocurría cuando el estado se mostraba como el motor del desarrollo, al mismo tiempo que enfrentaba desafíos nuevos, en mayor número y cada vez más ambiciosos, requiriendo de la contribución de las ciencias y el conocimiento fundado para la identificación de las causas, la generación de medidas adecuadas y la resolución de los problemas públicos. Bajo un contexto internacional altamente conflictivo, no se podía desperdiciar ningún

esfuerzo; las ciencias, en sus diferentes ramas, debían concentrarse en la resolución de los problemas priorizados por la sociedad, considerados *fundamentales* para el modelo de desarrollo escogido por la misma.

De esa forma, el establecimiento de los *problemas públicos* se convertía en uno de los elementos principales en la propuesta de gobernar por políticas públicas. Estos problemas funcionarían como denominador común para evitar la dispersión de las distintas disciplinas, mientras que el consenso en torno al método permitiría la comunicación entre las mismas. Comunidades científicas con objetos de estudio tan disímiles podrían comunicarse gracias a compartir la forma de sistematización y producción de conocimiento. Así fue que el abordaje interdisciplinario de los problemas públicos cobraría notable importancia.

Por otra parte, el conocimiento científico y la evidencia no solamente proporcionarían más y mejor información para la toma de decisiones gubernamentales, iluminando las decisiones de políticas, sino que también echarían luz sobre las situaciones problemáticas que se discutieran en el espacio público, esclareciendo la validez de las causas, definiciones y soluciones. En un régimen democrático, donde la infinitud de opiniones y el relativismo subjetivo que se produce en torno a los problemas públicos son moneda común, la información y la evidencia permitían arbitrar y establecer la validez de las teorías causales y soluciones que se expusieran en el espacio público. La construcción de un lenguaje si no objetivo y racional, al menos común y razonable, sobre la base de premisas científicas o fundadas metódicamente, esclarecería los términos de la discusión y permitiría una comunicación más eficiente.

Ahora bien, además de la relación entre política y ciencia, los problemas fundamentales para el desarrollo, el método y el abordaje interdisciplinario, y el lenguaje común y razonable, existe otro elemento importante en la propuesta de gobernar por políticas públicas que tiene que ver con el régimen democrático y el pluralismo social. Como se ha visto hasta aquí, no cualquier acción gubernamental puede ser entendida como política pública, sino que debe reunir un conjunto determinado de elementos. De la misma manera, no cualquier política puede ser calificada de “pública”; solo aquellas políticas que se desarrollen en un contexto de régimen democrático pueden serlo (Oszlak y O’donell; 1981), lo que marca una posición política, valorativa e ideológica de la propuesta. Para que las políticas sean públicas se

requiere de la existencia de un espacio público mediando entre el gobierno y la ciudadanía, que esté abierto a la participación de los ciudadanos y sus organizaciones.

En esta línea de la propuesta de gobernar por políticas públicas, se ha planteado la imposibilidad de pensar un actor racional que puede planificar exhaustivamente la sociedad, que cuente con tiempo, recursos e información necesarios para la priorización de los fines, el establecimiento de los posibles cursos de acción y la elección de aquel que resulte óptimo. Este planteo generó serios cuestionamientos, especialmente a fines de los setenta y principios de los ochenta, sobre la capacidad directiva del estado para la resolución de los problemas públicos, más aun, cuando la democratización del régimen político y la consolidación de la sociedad civil (Aguilar Villanueva; 1992a y 1992b) comenzaron a multiplicar las demandas sociales dirigidas hacia un estado con recursos cada vez más limitados.

Más adelante, el estado no solo encontró dificultades en la administración de los recursos sino también limitaciones para pensar soluciones y resolver los problemas públicos eficazmente. En otras palabras, los cuestionamientos en torno al estado ya no estarían solo referidos a la eficiencia sino también a su insuficiencia para hacer frente a problemas cada vez más complejos y multidimensionales (Aguilar Villanueva; 2006).

En este sentido, la participación de la sociedad civil se hizo imprescindible, naturalmente desde el punto de vista del régimen político democrático, pero también desde el punto de vista de la información y el conocimiento necesarios para políticas públicas acertadas, de calidad, que sean efectivas en la resolución de los problemas de la sociedad. Al estado le resulta ineludible, para dicha tarea, recurrir al apoyo de otras organizaciones en diferentes momentos del proceso de política pública, ya sea por la especialización técnica de estas organizaciones en los problemas públicos en cuestión, por la presencia territorial o por las capacidades para hacer evaluaciones imparciales acordes a estándares y exigencias internacionales, por tomar algunos ejemplos.

I. PRINCIPALES PREMISAS Y CONCEPTOS DEL CONSTRUCCIONISMO².

Desde el planteo original de Lasswell y Merriam hasta nuestros días, el análisis de políticas ha evolucionado significativamente. Mucha agua ha corrido bajo el puente. Entonces aparece el construccionismo, como un enfoque contemporáneo, novedoso y con legítimas ambiciones. Asimismo, con importantes desafíos a encarar y resolver para institucionalizarse como enfoque de política pública. En este sentido, se desarrollan a continuación lo que se entiende como principales premisas y conceptos del construccionismo, con el objetivo de desarrollar teoría y al mismo tiempo contribuir a sistematizar el bagaje conceptual del enfoque.

Para la construcción de la propuesta de análisis se toma como base fundamental la teoría de Giandomenico Majone planteada en su libro *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de las políticas* (1997). Se repasan autores como Hall (1991), Sabatier (1988 y 1999) y Muller (2002). Además, se extraen elementos útiles de autores clásicos (Rittel y Webber, [1973] 1993; Wildavsky, 1979; Cobb y Elder, [1984] 1993; Edelman, 1991; Meny y Thoenig, 1992; Aguilar Villanueva, 1993a; Kingdon, 1995; Merino, 2005, 2006) referidos casi exclusivamente a la “definición del problema”, con el propósito de complementar la teoría de Majone y consolidar la perspectiva adoptada.

1. LA ARGUMENTACIÓN EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

El planteamiento de Giandomenico Majone (1997) se hace en contraposición a la concepción economicista del análisis de las políticas públicas, que él denomina “decisionismo”. El decisionismo se caracteriza por concentrarse en una dimensión exclusivamente técnica. Acorde a una filosofía de racionalidad instrumental, postula que el análisis de la política pública radica en la anticipación y la planeación exhaustiva, las cuales se materializan en la fase de diseño (es el *cogito ergo sum* de Descartes). La idea es que una vez establecidos los objetivos, el analista debe encontrar la manera óptima (eficiente) de alcanzarlos con base en restricciones económicas y tecnológicas.

² En ocasiones se utiliza también constructivismo, aunque ambos conceptos no varían significativamente en la comprensión del fenómeno. La diferencia de su uso se debe a errores de traducción o a usos provenientes de otras disciplinas como pueden ser sociología, psicología o ciencias de la educación (en particular, la pedagogía) (Riorda y Roggero; 2009).

En línea con las críticas procedentes del incrementalismo y autores como Lindblom (1991), Majone (1997) sostiene que este modelo de análisis de políticas no es el más adecuado y que peca de “intelectualizado”. Entre las limitaciones que le adjudica se encuentran las siguientes: el supuesto de único tomador de decisiones, la falta de interés por el proceso, la incapacidad para distinguir entre diversas clases de decisiones y para reconocer el papel del argumento y la persuasión en la toma de decisiones. Esta visión destaca excesivamente los aspectos más técnicos de un tema que debería ocuparse del proceso de las políticas como un todo (Majone; 1997).

En contraposición a dicha propuesta, el autor propone un modelo de análisis de políticas en el que la argumentación cumple un papel central en el proceso de la política pública. A modo de acentuar por dónde va su postura, el autor comienza su trabajo diciendo: “las políticas públicas están hechas de palabras”; “la argumentación es esencial en todas las etapas del proceso de formulación de políticas”. Con este tipo de afirmaciones, se resalta la importancia del papel de la persuasión y la discusión en las sociedades con regímenes democráticos. Ante una ciudadanía más activa, una sociedad civil más consolidada y la multiplicación de las restricciones que todo ello genera, la discusión y la persuasión se tornan herramientas fundamentales para la gestión de la *cosa pública*. Incluso el análisis profesional tiene menos que ver con las técnicas formales de solución de problemas que con el proceso de argumentación (Majone; 1997).

En este sentido, la argumentación provee de conexión de sentido a la totalidad del proceso de política pública. Desde la definición del problema, pasando por el diseño y la implementación, hasta llegar a la evaluación, el argumento del analista construye la coherencia de la política pública en su conjunto, impidiendo incongruencias entre las distintas fases. El argumento, antes que un modelo matemático perfectamente diseñado, es lo que atraviesa y garantiza el desarrollo de la política, su hilo conductor. Con esto, el autor no está rechazando la utilización de herramientas cuantitativas; más bien, está diciendo que los datos por sí solos no son capaces de convencer a la diversidad de auditorios interesados en las políticas. El argumento lo que hace entonces es vincular los datos y la información con las conclusiones del análisis, de allí que su estructura será una mezcla compleja de enunciados

fácticos, interpretaciones, opiniones y evaluaciones (Majone; 1997); más concretamente, una mezcla de hechos y juicios de valor.

2. EL ANALISTA COMO PRODUCTOR DE ARGUMENTOS.

En esta línea, Majone (1997) entiende al analista como un productor de argumentos de las políticas. Aguilar Villanueva (1992b) describe este papel de la siguiente manera:

además de los datos, técnicas de procesamiento, métodos, modelos, a todos accesibles en principio, se exige el trabajo personalizado del analista que los usa y adapta de manera singular al caso de una política precisa, buscando controlar o rebasar las seguras restricciones y oposiciones, con el fin de lograr el consenso y convertir así un análisis de política real: volver el ejercicio intelectual en un proceso decisorio real (Aguilar Villanueva; 1992b: 59).

El papel del analista como artesano en la construcción del argumento resalta la presencia de un aspecto contextual (o, si se prefiere, relativo) en las políticas. Al no existir un procedimiento único para la construcción de argumentos (un modelo universal, válido en todos los casos), los tomadores de decisiones buscarán las habilidades de los analistas para la justificación, ante diferentes auditorios (un gabinete, la oposición o la opinión pública, por ejemplo), de las decisiones tomadas. El análisis de políticas se muestra como arte, pasando de la razón científica al arte retórico, donde el arte de gobernar retoma su sentido frente a la ambición de constituir una ciencia del gobierno, cuestionando así la separación moderna de la ciencia y del arte (Roth; 2008: 75).

Entender el análisis de políticas como argumentación y considerar al analista como productor de argumentos generan una manera totalmente distinta de hacer análisis de políticas. Ya no se trata simplemente de encontrar los medios óptimos para conseguir eficientemente los fines, tampoco de realizar los ajustes oportunos para “salir del paso” (Lindblom, 1991). Por el contrario, se trata más bien de un ejercicio argumentativo que busca imputar de sentido a la política, darle coherencia y consistencia, e integrarla al conjunto de acciones y valores que se desarrollan legítimamente en una sociedad determinada. Se trata de hacer de la política el

“mejor argumento” (Habermas; 1999), donde los problemas públicos y las soluciones guarden la correspondencia adecuada y la ciudadanía se convenza de ello.

3. LA FACTIBILIDAD.

Este modelo de análisis de políticas ha sido denominado algunas veces como “análisis postdecisional” (Aguilar Villanueva; 1992b). Según Aguilar Villanueva (1992b), la propuesta de Majone se propone un análisis retrospectivo, diverso y complementario al “análisis prospectivo” convencional. A diferencia de este último, que se preocupa de buscar los medios eficientes para fines dados, el análisis postdecisional brinda la base doctrinal a la política, busca aumentar el consenso, descubre nuevas consecuencias, mejora su congruencia con otras políticas (Aguilar Villanueva; 1992b).

No obstante, resulta necesario hacer una observación en relación al alcance del calificativo “retrospectivo” o “post-decisional”. Es incorrecto pensar que consiste en una propuesta que rechaza totalmente aquellas encuadradas en los análisis prospectivos o “pre-decisionales”. Como perfectamente lo explicita Aguilar Villanueva (1992b), es un análisis *diverso*, pero al mismo tiempo *complementario* del prospectivo. No persigue descartar el análisis técnico o económico, antes bien, pretende evidenciar su insuficiencia y resaltar la construcción del argumento como la cuestión sustancial en el análisis de políticas. En palabras del autor:

es también la comunicación argumentativa la que abre el camino para que el análisis tecnoeconómico libere todas sus potencialidades. En esta perspectiva, análisis técnico y consenso político, que la disciplina convencional de políticas públicas suele presentar como un dilema irreconciliable, se acercan, enlazan y complementan (Aguilar Villanueva, en Majone; 1997: 33).

En línea con estas observaciones, se debe aclarar que, además de su expresión en la justificación y persuasión posterior a la decisión, la construcción del argumento tiene también un componente de previsión, de anticipación, el cual se manifiesta principalmente con el análisis de la factibilidad (Majone, 1997; Aguilar Villanueva, 1997). Las innumerables y complejas restricciones para la toma de decisiones cuestionan los supuestos y condiciones (y la viabilidad misma) de las opciones de políticas *first best* (óptimas en el sentido de Pareto);

los analistas tienen que estar tan preocupados por las restricciones políticas e institucionales como lo están por las limitaciones técnicas y económicas (Majone; 1997).

El corolario es entonces que la factibilidad se antepone por sobre la optimización en el análisis de políticas. Si las soluciones “subóptimas” (o de óptimo condicionado) son las únicas viables, la factibilidad, antes que el óptimo, debe ser la preocupación principal de los analistas de políticas (Majone; 1997). Antes de la decisión, los analistas de políticas deben prever las razones que convertirán (y convierten) a la política en una opción “razonable”, y dichas razones no necesariamente son ejercicios de retórica o embellecimiento discursivo de las políticas, sino que versan sobre restricciones tanto reglamentarias, políticas, organizacionales y administrativas, como técnicas y económicas. Tales restricciones pueden expresarse por medio de los instrumentos o herramientas disponibles en un momento específico para atacar el problema, como también en los indicadores posibles para medir la efectividad de la política (lo que se verá con más detalle en los siguientes apartados).

En un régimen democrático, el proceso de construcción del argumento, en lugar de cerrarse al gobierno, supone un diálogo constante, una interpelación y participación principalmente por parte de aquellos ciudadanos organizados e interesados por las situaciones problemáticas en cuestión, que se ven comprometidos (actual o potencialmente) en las decisiones de políticas. Ahora bien, las interpelaciones y participaciones necesariamente tendrán que responder a los términos de la discusión y el diálogo, vale decir, el proceso de argumentación en la elaboración de políticas contiene todas las variadas dimensiones que se han venido mencionado, por lo que las razones y argumentos que se expongan deben guardar cierta racionalidad con tales dimensiones y contribuir a la resolución razonable (valga la redundancia) de los problemas en cuestión. En otras palabras,

reivindicar el carácter dialógico de la política, obliga al gobierno a hacer mención de las distintas restricciones que condicionan y achican su decisión (...), y a convencer de que su decisión es la mejor bajo el conjunto de las limitaciones reales que pesan en un momento dado sobre la comunidad. Asimismo, obliga a las fuerzas políticas y los grupos de interés a discutir con el gobierno y a probar ante el público que sus oposiciones y contrapropuestas son genuinas y justificables, que no obstaculizan

arbitrariamente la acción del gobierno ni restringen sin razón las políticas de mayor alcance y beneficio común (Aguilar Villanueva, en Majone; 1997: 33).

En este tipo de consideraciones se puede detectar cierta presencia del postulado primigenio de la “ciencia de políticas” relativo a la inquietud por un lenguaje común, que facilite la discusión y la contribución del conocimiento científico imprimiendo racionalidad al proceso de toma de decisiones (Laswell, 1992). Solo que aquí no se trata ni de la racionalidad instrumental propia de las posturas “prospectivas” o “sinópticas”; ni de la racionalidad política, atributo de los “descriptivos” o “antisinópticos”. Antes bien, consiste en una racionalidad que sin dejar de nutrirse de ambas presenta una lógica propia y original, la argumentativa; emparentada con lo que suele denominarse racionalidad “dialógica” o “comunicativa” (Aguilar Villanueva, en Majone; 1997).

Para dejar en claro la idea de racionalidad resulta útil repasar algunas apreciaciones de Hood y Jackson (1997)³ en su “argumentación administrativa”⁴. El papel del conocimiento no debe ser entendido como la incorporación plena de los criterios de validación científicos, mucho menos como la identificación absoluta entre producción de conocimiento científico y producción de argumentos. Existe un “factor de aceptación” que, conectando las “doctrinas”⁵ con la aceptación, “las llaves con la cerradura”, diversifica los criterios de validación. Es así que en tal validación juegan también un papel importante características no necesariamente

³ El trabajo de Majone que se está utilizando fue publicado por primera vez en 1989 bajo el título *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process* por Yale University Press. Por otra parte, el trabajo de Hood y Jackson lo fue en 1991 con el título *Administrative Argument* por Dartmouth Publishing Company Limited. Se aclara esto porque las ediciones en español de ambos trabajos que aquí se citan datan del mismo año: 1997.

⁴ Vale aclarar que el propósito del trabajo de Hood y Jackson (1997) es revalorar la consistencia disciplinaria de la administración pública (Uvalle; 1997), lo que hace que su pretensión sea incomparablemente ambiciosa y distinta con respecto a lo que tratamos aquí: las políticas públicas concretas. En otras palabras, mientras que los autores están hablando de argumento a nivel disciplina, aquí se habla de argumento a nivel política pública concreta. No obstante ello, sus apreciaciones en torno a tópicos como coherencia y consistencia son útiles para aclarar la cuestión de la racionalidad en los argumentos.

⁵ Entendidas como “las ideas específicas acerca de lo que se debe hacer en la administración”, “máximas especificaciones respecto a las cuestiones administrativas del cómo organizarse” (Hood y Jackson; 1997). Algunos ejemplos de ellas son las modalidades de selección de personal, de remuneración, de disposición, ascenso y antigüedad (doctrinas “tipo quien”); modalidades de escala, de agencia, de composición interna, (tipo “que”); y modalidades de autoridad, liderazgo, especialización de tareas, administración de información (“tipo cómo”).

científicas, como por ejemplo lograr la simetría entre el problema y la solución; las metáforas; “el uso de la ambigüedad para atraer a diversos grupos de oyentes”; “el énfasis en el bien público antes que la ventaja privada, al adoptar propuestas”; la utilización selectiva de las premisas; la eliminación de la duda (Hood y Jackson; 1997).

Pero, al mismo tiempo, el argumento debe presentar cierta coherencia, no puede descuidar cierto grado de racionalidad. Los autores dicen que para hablar de argumentación (administrativa) las doctrinas por sí solas son insuficientes, y que se requiere de “justificaciones”⁶, entendidas como razones esgrimidas para defender una doctrina particular, antes o después del suceso (Hood y Jackson; 1997). Pero además de las justificaciones se requiere de “coherencia”, es decir, que el conjunto de doctrinas no constituya un todo al azar, sino que tales doctrinas sean agrupadas para conformar un conjunto compatible con un conjunto particular de valores (Hood y Jackson; 1997). Las que se encargan de esto son, según los autores, las “filosofías”⁷. Es este el sentido, entonces, al que se quiere remitir cuando se habla de racionalidad en el proceso de construcción del argumento, de la política pública como argumento; conseguir en el diálogo la articulación coherente entre persuasión, aceptación, consenso, con análisis técnico, restricciones, posibilidades, factibilidad.

Es así que el análisis desde el enfoque construccionista permitirá encontrar la manera en que las distintas etapas del proceso de política se relacionan, vale decir, identificar el argumento de una política pública determinada, así como su continuidad y discontinuidad a lo largo del tiempo. Este tipo de análisis hace posible también indagar sobre aspectos de consistencia interna de la política, además de indagar cuáles son las variaciones que se producen debido a su adaptabilidad; todo ello sin perder de vista a la política pública como el objeto de estudio. Es en este sentido que, en línea con Majone (1997), se robustece la propuesta agregando herramental teórico-analítico más preciso aún: las categorías núcleo y periferia.

⁶ La mayoría de ellas se enuncian en términos como eficiencia, efectividad, equidad, honestidad, confiabilidad, adaptabilidad y solidez (Hood y Jackson; 1997).

⁷ Por “filosofías” los autores entienden una constelación de doctrinas, de relativa coherencia, con las justificaciones que se proponen para ella.

4. PERMANENCIA Y CAMBIO.

La permanencia y el cambio son inherentes a esta concepción de las políticas públicas. En referencia a la permanencia, Majone (1997) nos advierte de su importancia en el esquema de análisis que propone, ya que son cierta estabilidad y consistencia las que permiten la detección de algún patrón en el conjunto de decisiones, acciones y actividades, o sea, del argumento. Para definir las manifestaciones de continuidad y cambio en la política, Majone (1997) dice lo siguiente:

lo que da estabilidad a una política es el hecho de que algunos de sus valores, supuestos, métodos, metas y programas se consideran básicos, de modo que solo podrían abandonarse bajo una gran presión y a riesgo de severas crisis internas. Lo que da adaptabilidad a una política es el hecho de que muchos valores, supuestos, métodos, metas y programas pueden ser abandonados, modificados o sustituidos (Majone; 1997: 195).

Ahora bien, para dar mayor solidez analítica a su razonamiento, Majone (1997) toma los conceptos de “núcleo” y “periferia” que Imre Lakatos (1983) sugirió para comprender la estabilidad y el cambio en las posturas epistemológicas y metodológicas en las comunidades científicas. Según Lakatos (1983), los “programas de investigación” tienen un “núcleo duro” que consiste en aquellas teorías, conceptos y métodos más arraigados, que representan sus principios esenciales. A su vez, la periferia está dada por aquellas teorías, conceptos y métodos que se desprenden (infieren) del núcleo duro y que, en su condición de inferidos, funcionan como “cinturones protectores” de los principios esenciales comprendidos en el núcleo duro, actuando de manera negativa y/o positiva: refutando teorías adversarias y/o validando nuevos hallazgos compatibles al programa de investigación, respectivamente.

Estas relaciones se replican análogamente en el planteamiento de Majone (1997). La política pública viene a ocupar el lugar del programa de investigación. De esa forma, en la política también hay métodos y estrategias que transforman los principios generales del núcleo en actividades concretas, y tales estrategias, de la misma manera que en los programas de investigación, pueden ser positivas o negativas: las primeras sugieren enfoques o planes permisibles, mientras que las segundas desalientan o prohíben otros (Majone; 1997).

La cuestión más importante de la periferia es que dota de flexibilidad a la política pública. Integrada mayoritariamente por programas y actividades administrativas concretas, la periferia permite la adaptación de la política a las condiciones económicas, sociales y políticas siempre cambiantes. La necesidad de adaptación “mantiene a la periferia en movimiento constante, pero los cambios periféricos por lo general no afectan al núcleo, excepto quizás por su fuerza combinada” (Majone; 1997). Esta función de la periferia es la responsable en parte considerable de la continuidad de la política pública. Para que el núcleo contribuya en términos de continuidad y consistencia a la elaboración de políticas, requiere de alguna protección contra cambios demasiados frecuentes o radicales (Majone; 1997).

En relación al núcleo de la política, Merino (2005; 2006) sostiene que se asocia a la definición del problema público. Por su parte, Majone (1997) arguye que la nitidez en los principios nucleares aporta criterios claros para distinguir entre lo esencial y lo prescindible, lo que podría facilitar el cambio incremental y la adaptación a situaciones nuevas. En otras palabras, con base en estas consideraciones se puede decir que mientras se mantenga la definición del problema público de la política pública, se podrán encontrar soluciones en el nivel de la organización y la administración, sin que se comprometa la continuidad de la política.

5. LA DIMENSIÓN COGNITIVA EN EL ANÁLISIS DE POLÍTICAS.

La importancia de los argumentos en el análisis de políticas, al igual que la cuestión del cambio y la permanencia, ha sido desarrollada por otros autores cuyos aportes no pasan desapercibidos en el enfoque construccionista. Uno de ellos es Hall (1993), quien analiza la argumentación tomando el concepto de paradigma de Kuhn (1970) para explicar los cambios que se produjeron en los enfoques de la política macroeconómica en Gran Bretaña entre las décadas del 70 y el 80, donde se pasó del keynesianismo al monetarismo. Sugiere que los cambios operan en tres órdenes o niveles, yendo de menor a mayor profundidad.

Los cambios de “primer orden” refieren a cambios periféricos o administrativos, que no cuestionan el núcleo duro de la política. Son cambios que corresponden a una lógica incrementalista (Roth; 2008) y que tienen que ver con la especificación de los instrumentos (Surel; 2000). Los cambios de “segundo orden”, por su parte, se manifiestan en los

instrumentos de las políticas públicas y su selección, vale decir, en las intervenciones programáticas propiamente dichas.

Por último, los cambios de “tercer orden” operan en la lógica subyacente al paradigma. Son cambios en la lógica fundamental detrás de los instrumentos de la política, que cuestionan las causalidades y principales premisas del paradigma. Hall (1993) considera que, ante la crisis del petróleo, las respuestas keynesianas de medidas contracíclicas y expansión de la demanda, contrariamente a lo esperado, provocaron inflación y estanflación, contradiciendo premisas fundamentales del keynesianismo, como por ejemplo que las políticas de expansión de la demanda generan crecimiento económico. En consecuencia, emergieron explicaciones alternativas que desplazaron al paradigma establecido. Los cambios que se producen en este orden son los cambios más radicales, de mayor profundidad, que implican un cambio de paradigma en el sentido de Kuhn (1970).

Este marco de análisis es encuadrado también en la perspectiva del “aprendizaje social” porque los paradigmas de políticas (*policy paradigms*) se adaptan, modifican y cambian, o incluso son superados, lo cual implica un aprendizaje social en materia de políticas públicas. En otras palabras, se sugiere un proceso de validación-invalidación experimental (Puello-Socarrás; 2007) del paradigma, con el consecuente aprendizaje por parte de la sociedad. Pero lo más importante es que esta perspectiva pone especial énfasis en la necesidad de atender el rol de las ideas en política (Hall; 1993), marcando cierta diferencia con los enfoques de redes que priorizan el papel de los actores.

Las relaciones entre el estado y la sociedad no pueden ser descritas completamente en términos de las presiones de partidos, grupos de interés, oficinas públicas o, incluso, redes de políticas. Existe un flujo de ideas que media en esta relación y que condiciona el sentido de las presiones que tendrán lugar (Hall, 1993: 289).

Políticos, funcionarios, representantes de intereses sociales y expertos, todos operan dentro de los términos de un discurso político que tiene vigencia en un momento determinado. Estos términos del discurso político tienen una configuración específica que otorga mayor legitimidad representativa a algunos intereses sociales sobre otros, delimita el marco de

acción del estado, asocia desarrollos políticos contemporáneos con interpretaciones particulares de la historia nacional y define el contexto en el cual muchas ideas serán entendidas (Hall, 1993: 289). En consecuencia, no se trata simplemente de que los actores ejerzan poder para influir en las políticas públicas, antes bien, su poder lo adquieren en función de su incidencia en el discurso político (Hall; 1993). De allí la importancia de esta dimensión argumentativa en el proceso de una política pública.

Otro de los autores que también resalta el papel de las ideas y la argumentación en el análisis de políticas es Sabatier (1988), conceptuando a las políticas como sistemas de creencias. Estos sistemas de creencias incluyen valores prioritarios, percepciones de relaciones causales y el problema, como también de la eficacia de los instrumentos utilizados para resolverlo (Roth; 2008). En torno a estos sistemas de creencias se agrupan coaliciones promotoras, entendidas como actores de diversa índole institucional, que comparten las creencias del núcleo de política y que coordinan su comportamiento de diversas maneras (Sabatier y Jenkins-Smith, 1999; Sabatier, 1988).

Entendiendo por “sistema político” al que comprende los comportamientos políticos de la sociedad en su conjunto, y al “subsistema de políticas” como aquel que comprende a actores públicos y privados involucrados en torno a situaciones problemáticas o problemas de políticas públicas, las “coaliciones promotoras” son agrupamientos que se producen al interior de esos subsistemas. El número de coaliciones varía de una política a otra, dependiendo de qué tan estable o inestable sea la red de política. En un extremo están las “comunidades de políticas” (*policy communities*), que son redes estables, con un pequeño número de actores y un gran consenso en la definición de problemas en su seno; en el otro extremo, se encuentran las denominadas “redes temáticas” (*issue networks*), que son muy inestables o fluidas (Marsh y Rhodes; 1992), con mayor número de actores y menor consenso.

Como ocurre con otras propuestas construccionistas, el modelo propuesto por Sabatier también recurre a niveles o grados de profundidad en materia argumentativa. Se dice que el sistema de creencias tiene una estructura tripartida (Weible, Sabatier y Lubell, 2004). En el nivel más abstracto está el “núcleo trascendente” (*deep core*), que refiere a las creencias más profundas, involucrando cuestiones ontológicas, premisas básicas en torno al funcionamiento

de la sociedad y la naturaleza del individuo, como también posturas ideológicas. Son los axiomas más arraigados y, por lo tanto, los menos negociables.

En segundo lugar, está el núcleo de política (*policy core*), que contiene las creencias sobre las cuestiones en torno a las políticas públicas, más específicamente, cómo abordar un área de política pública determinada, por ende, contiene causalidades, enfoques para abordar las situaciones problemáticas, preferencias sobre determinados tipos de instrumentos, distribución de autoridad y competencias. Son posiciones en la política fundamentales, concernientes a las estrategias básicas para la consecución de valores nucleares dentro del subsistema (Sabatier, 1998:113). Mientras que el *deep core* afectaría a la sociedad en conjunto, el *policy core* se referiría solamente a un subsistema de las políticas públicas (Surel; 2000).

A este nivel de sistema de creencias es más probable que existan diferencias, y son estas diferencias las que dan lugar a la conformación de coaliciones promotoras dentro de un subsistema de política. Por último, se encuentran los “aspectos secundarios” (*secondary aspects*) de la política pública, que tienen que ver con las creencias sobre cómo debe implementarse la política pública. Son cuestiones más operativas y concretas, y sobre ellas puede haber incluso diferencias de criterio dentro de las mismas coaliciones promotoras.

La perspectiva de Sabatier, además de poner mayor énfasis en el análisis de las redes de actores, da un lugar importante al cambio de las políticas públicas. Realiza una distinción entre cambios periféricos y cambios fundamentales. Los cambios fundamentales se pueden producir por perturbaciones externas, tales como cambios en condiciones socioeconómicas, los cuales cambian los recursos o percepciones de la coalición sobre los problemas (Schlager y Blomquist; 1996). Otra explicación puede deberse al proceso mismo de la política pública y el aprendizaje que ello conlleva para los actores implicados, modificando el sistema de creencias; o los sistemas de creencias de las coaliciones cambian en un periodo de ilustración surgido como resultado de la acumulación de información sobre las políticas” (Schlager, E. y Blomquist, W.; 1996: 5).

Otro autor interesante en lo que refiere al papel de las ideas y la argumentación en el análisis de políticas es Muller (2006). Muller puede ser encuadrado en lo que se denomina “enfoque

francés”, entre cuyas características se encuentra otorgar importancia al estado y las administraciones, la herencia de una tradición de ciencia administrativa, tomar en cuenta la dimensión global de la acción pública y preocupación por colocar por delante la dimensión cognitiva de las políticas públicas.

En este caso, la dimensión cognitiva es captada con el concepto de “referencial”. Este concepto está ligado a la representación social y a cómo los actores que se involucran en una política pública miran el mundo a través de esas representaciones. Las políticas públicas son consideradas como “el lugar donde una sociedad dada construye su relación al mundo” (Muller; 2006: 95). Los referenciales están constituidos por ideas, creencias y visiones del mundo; funcionan como instituciones de sentido que organizan y estabilizan las transacciones, y se logra establecer una hermenéutica específica, causal y normativa que confiere un sentido especial a la problemática social desde una referencia global (Púello-Socarrás; 2007: 93). En palabras de Muller,

Elaborar una política pública consiste en construir una representación, una imagen de la realidad sobre la cual se quiere intervenir. Es en referencia a esta imagen cognitiva que los actores van a organizar su percepción del problema, confrontar sus soluciones y definir sus propuestas en acción: llamaremos a este conjunto de imágenes el referencial de la política pública (2006: 97).

En este sentido, las situaciones problemáticas son abordadas movilizando referenciales. Estos referenciales pueden ser codificados y decodificados por ciertos actores que operan como “mediadores” de los referenciales, haciéndolos más operativos en algunos casos o, a la inversa, referenciando intervenciones concretas a imágenes, creencias y valores globales. Es un enfoque extremadamente relacional, donde todo cobra sentido en relación a una idea, creencia o visión, estando el referencial en la cima de una montaña desde la cual derrama sentido hacia abajo, al resto de los conceptos.

Un referencial articula cuatro niveles de percepción del mundo – valores, normas, algoritmos e imágenes – que se descompone en tres elementos: referencial global, referencial sectorial y operadores de transacción llamados la relación global-sectorial (RGS). El referencial global es “una representación global alrededor de la cual van a ordenarse y jerarquizarse las diferentes

representaciones sectoriales” (Muller; 2006: 100). El referencial sectorial es “una representación del sector, de la disciplina o de la profesión”, una visión que se tiene del puesto y del papel del sector considerado en la sociedad. Por relación global-sectorial (RGS) u operadores de transacción se entiende a los algoritmos, es decir, las intervenciones concretas cuyas causalidades subyacentes e instrumentos específicos logran articular el referencial sectorial con el referencial global.

Desde esta perspectiva se sostiene que existen ciertos actores que actúan como constructores del referencial de una política pública. Son mediadores entre lo global y lo sectorial, que construyen intelectual y políticamente el referencial, como una construcción en relación al mundo. Por lo tanto, en este marco de análisis se visualiza en alguna medida un componente de voluntarismo, en el sentido de la posibilidad de, anticipadamente, proceder a la construcción de ese referencial. Esta posibilidad de anticiparse cobra singular importancia para el presente trabajo (considerando sus objetivos propuestos) porque retoma la dimensión pre-decisional del análisis de políticas y la sitúa en el enfoque construccionista, en línea con el analista como productor de argumentos y la factibilidad, previamente desarrollados.

Además de destacar el rol preponderante de las ideas en los procesos de políticas públicas, los modelos propuestos desde el construccionismo también comparten el supuesto de que existen niveles o estratos en los que los elementos cognitivos y normativos intervienen (Puello-Socarrás; 2007). En todos los modelos de análisis se distingue entre dominios más generales y más específicos, entre escenarios macrosociales y microestratos (Puello-Socarrás; 2007). Este presupuesto es una constante en los enfoques construccionistas.

Elementos de los enfoques cognitivos

	Paradigma (Hall)	Coaliciones promotoras (Sabatier + Jenkins-Smith)	Referencial (Jobert + Müller)
Principios metafísicos generales	Paradigma de política	Deep core	Valores – Imágenes
Principios específicos / Hipótesis y leyes		Policy core	Normas
Formas de acción / Metodologías	Selección de instrumentos		Algoritmos
Instrumentos y herramientas	Especificación de instrumentos	Aspectos secundarios	

Fuente: elaborado con base en Surel (2000, citado en Puello-Socarrás, 2007: 96; y 2008).

Ahora bien, a todos ellos también subyace una especie de jerarquía, donde lo más general determina en gran medida lo más específico, con una suerte de determinación descendente, acotando los marcos cognitivos y de acción en las políticas públicas. Los principios metafísicos generales representan los presupuestos y nociones ontológicas, desde los cuales se infieren principios más específicos, hipótesis y leyes, metodologías e instrumentos y herramientas concretas. Es un proceso de configuración eminentemente deductivo.

Aquí se vislumbra una clara diferencia con los modelos de análisis que se proponen en el presente trabajo, donde los instrumentos no son deducidos exclusivamente de los enfoques (o teorías de entrada), sino que, a la inversa, el enfoque puede ser condicionado por los mismos instrumentos. En los modelos de análisis que se desarrollan a continuación las relaciones, antes que predominantemente deductivas, son recíprocas, es decir, van de lo general a lo particular, pero también de lo particular a lo general. Lo conceptual y lo operativo se condicionan mutuamente.

Otra cuestión diferente es que los modelos de los autores desarrollados en este apartado se enfocan primordialmente en el análisis de mediano y largo plazo de las políticas. Hall, por ejemplo, analiza dos décadas; vale decir, los autores analizan el papel de las ideas y el componente cognitivo en la evolución de las políticas públicas, focalizando en el cambio y la permanencia. En definitiva, esto remarca nuevamente el carácter primordialmente descriptivo

de estos modelos, careciendo de características más de tipo prescriptivos. Presentan un potencial enorme para describir la evolución de las políticas públicas en largos periodos de tiempo, pero no ocurre lo mismo para la anticipación y la propuesta normativa.

6. LA CONSTRUCCIÓN DE LOS PROBLEMAS PÚBLICOS.

La definición del problema público está inserta en un proceso más general que es la formación de la agenda. Según Cobb y Elder (1993), por tal concepto se entiende el proceso a través del cual ciertas cuestiones llegan a llamar la atención seria y activa del gobierno como posibles asuntos de políticas. Los autores resaltan que su importancia se debe principalmente a dos cuestiones, que tienen que ver con la capacidad limitada del gobierno y que los problemas de políticas públicas no son datos *a priori* sino resultados de definiciones (Cobb y Elder; 1993). Tomando la segunda cuestión, a continuación se desarrollan varios aspectos y discusiones que continúan profundizando la importancia de la argumentación en el proceso de políticas públicas.

En relación a la segunda cuestión resaltada por Cobb y Elder en la formación de la agenda, que los problemas de políticas públicas no son datos *a priori*, aquí es desarrollada como la condición de constructo del problema público. Con esto se quiere acentuar que el problema público no es “encontrado” tal cual en la realidad. Parafraseando a Rittel y Webber (1993), la clase de problemas que enfrentan los analistas son esencialmente diferentes de los problemas que tratan los científicos y algunos tipos de ingenieros; en comparación, los problemas de política pública “son intrínsecamente retorcidos, enredados, rebeldes, mañosos (*wicked*)”. Se trata de una construcción, cuya configuración final está mediada por procesos cognitivos y políticos. En palabras de Aguilar Villanueva (1993a):

los llamados problemas no son datos externos, realidades objetivas, sino “construcciones”, datos seleccionados y caracterizados con referencia a ciertos esquemas cognoscitivos y valorativos de los sujetos que los observan o experimentan (...) Les es propia una naturaleza subjetiva, relativa y artificial. No hay problemas “en sí”, no existen objetivamente. Son construcciones sociales, políticas, de la realidad (Aguilar Villanueva; 1993a: 57).

Esta condición de los problemas públicos nos alerta de la complejidad en la definición del problema, dando lugar a variables de conflicto, negociación o relaciones de poder en el proceso de definición. Se puede sostener que el problema público es, al final de cuentas, una definición política, en la que distintos intereses entran en juego para conseguir una definición favorable. Un aporte interesante en esta línea proviene de Edelman (1991), quien advierte que el lenguaje y las razones que intervienen en la construcción del problema invisten de autoridad a personas que tienen algún tipo de competencia; la definición del problema genera autoridad, estatus, utilidades y apoyo económico, mientras que niega esos beneficios a los reclamantes competidores.

Con base en los párrafos anteriores se entiende que la perspectiva “definición del problema” coincide y complementa las premisas de la política pública como argumento. “Coincide” porque de la misma manera supone la importancia de la argumentación en el análisis de políticas, el papel del analista en la producción de argumentos y la factibilidad. “Complementa” porque le provee de valiosas herramientas, como por ejemplo la idea de que los problemas son construcciones antes que realidades objetivas, la interdependencia existente entre problemas y soluciones, y el papel de las explicaciones⁸.

Por definición del problema debe entenderse “un proceso metodológicamente complejo que supone la selección de distintos cursos de acción, sobre la base de una evaluación objetiva acerca de los medios que pueden emplearse y de los resultados que pueden obtenerse” (Merino; 2005: 9). Con esta definición se sobreentiende que la definición del problema se distingue de la mera realización de un diagnóstico sobre alguna de las necesidades que aquejan a la sociedad (Merino; 2005), debido a la importancia del componente factibilidad en las políticas públicas.

7. PROBLEMAS TRANSCIENTÍFICOS.

A la premisa de que los problemas se construyen subyace una más fundamental y ontológica: que la realidad es una construcción social. La realidad no está dada ni es objetiva sino que está esencialmente atravesada por significados, emociones, sentimientos, que adquieren

⁸ Estos dos últimos son desarrollados más adelante.

cuerpo, se conceptualizan, a través del lenguaje. Esta condición tiene fuertes implicaciones en el análisis de políticas y los problemas públicos en particular.

Vale recordar que los problemas públicos son problemas de la sociedad, asuntos públicos, y como tales permiten y requieren de la opinión de los ciudadanos o, en la práctica, de todo aquel que esté interesado y sobre todo más o menos organizado como para incidir en la agenda pública y las decisiones de gobierno. El inconveniente surge entonces cuando no hay consenso social en torno a un problema, ni en cómo se lo define ni en cómo se lo quiere solucionar. Habrá tantos problemas como maneras de ver el mundo existan. Esta situación plantea un relativismo que representa grandes desafíos a quienes tienen que tomar decisiones al respecto.

En el planteo original de la “ciencias de políticas” se pensó que la ciencia permitiría una solución y que lograría cerrar la caja de Pandora abierta en gran medida por la democracia. El método científico, con su rigurosidad, sería el criterio único para determinar la validez de los diferentes argumentos que emergen sobre el problema (Laswell; 1992). De la misma manera lo intentó hacer posteriormente la especialización técnica y el derecho. Todos estos intentos buscaron despojar el problema de la pasión, las emociones y la subjetividad, proponiendo un criterio de validez que sea racional, imparcial y objetivo.

Sin embargo, aparecieron (entre otros) los problemas ambientales. El problema con ellos (valga la redundancia) es que sus consecuencias o secuelas, en ocasiones, se manifiestan a una o dos generaciones futuras, y algunas veces tampoco se sabe a ciencia cierta si esas consecuencias o secuelas efectivamente se manifestarán. Por tomar algunos ejemplos: ¿contaminan o no contaminan los desechos de una pastera en el río; el humo que expide una fábrica ubicada en medio de la manzana; el uso generalizado de celulares y la exposición a todo tipo de ondas? Según sea el caso, podrá determinarse o no, de manera más o menos fehaciente. Sin embargo, ningún vecino elegiría bañarse o tomar agua de ese río, vivir en esa manzana o tener una antena de telefonía móvil a metros de su casa.

Esta particularidad de los problemas ambientales abre de nuevo la caja de Pandora y complica la posibilidad de un criterio único para determinar la validez de los argumentos en torno de un problema. Esto ha hecho que se considere a los problemas públicos como “problemas

transcientíficos”, es decir, “cuestiones de hecho que pueden enunciarse en el lenguaje de la ciencia pero que, en principio o en la práctica, es imposible que ésta los resuelva” (Weinberg; 1972). Como bien lo explica Majone (1996), en el análisis de políticas entran en juego intereses y elementos de la ciencia, la tecnología y la política, por lo que los criterios científicos de verdad chocan con las normas legales de las evidencias y con las nociones políticas de lo que constituye una base suficiente para la acción. Como corolario, y siguiendo al autor, no parece existir ningún procedimiento objetivo para verificar las conclusiones del análisis de políticas.

Cuando hay intersección entre la ciencia, la tecnología y la política, entran en grave conflicto las actitudes, perspectivas y reglas de argumentación. Por ende, ni el criterio científico, ni el técnico, ni el político, incluso, se muestran suficientes por sí mismos para determinar la validez de lo que se dice en torno de un problema. La complejidad del problema parecería exigir entonces que haya más de un criterio para juzgar la validez del argumento. Estos criterios pueden conjugarse de modo equilibrado o puede predominar uno sobre el resto, dependiendo de cada caso y del peso de los argumentos. De una u otra forma, un criterio por sí mismo resultaría insuficiente para determinar la validez de los argumentos.

8. CÓMO EMERGEN LOS PROBLEMAS.

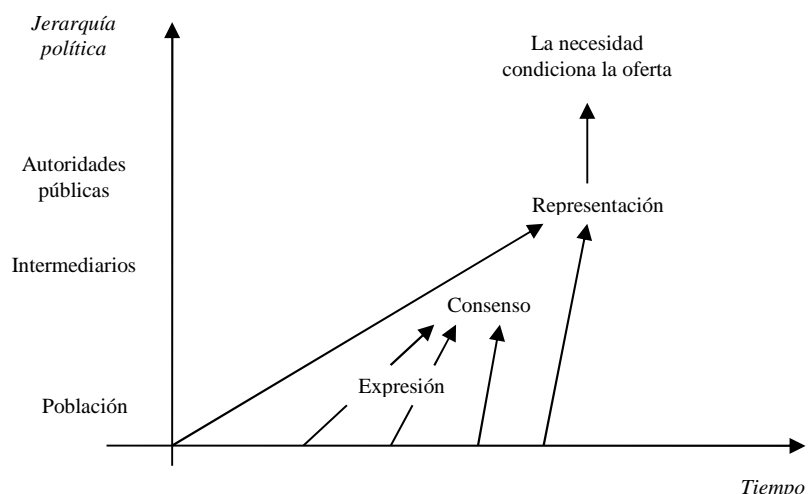
Una de las discusiones derivadas de la condición de constructo social de los problemas públicos tiene que ver con la pregunta de cómo surgen los mismos. A esta altura del desarrollo del enfoque construccionista que se viene realizando, podemos decir que los problemas públicos no provienen de la búsqueda exhaustiva e iluminada por parte de un actor perfectamente racional. Tampoco que el proceso de construcción de los problemas tiene la misma lógica que un proceso de investigación o que un proyecto de inversión. Al no ser realidades objetivas y poseer naturaleza subjetiva, relativa y artificial (Aguilar Villanueva; 1993a), la génesis de los problemas públicos, cómo emergen, cobra singular importancia.

Un estudio clásico en este tema es el de Cobb y Ross (1976). Según los autores, el proceso de construcción de la agenda de gobierno (“formal”, en términos de los autores) puede caracterizarse en tres modelos. El modelo de “iniciativa de afuera” (*outside initiative*), “movilización” e “iniciativa de adentro” (*inside initiative*). Mientras el primero versa sobre

las demandas iniciadas por organizaciones diferentes al gobierno, que pujan por instalar los temas en la agenda pública y, de allí a, la agenda de gobierno; el segundo habla de los temas que los gobiernos instalan en la agenda de gobierno, en primera instancia, y se esfuerzan para que lo hagan en la agenda pública (por ejemplo, un programa social que el gobierno ha comenzado a implementar). El tercero, por su parte, tiene que ver con temas promovidos por el gobierno o grupos cercanos al mismo que buscan excluir la participación del público y que el tema no trascienda a la agenda pública.

No obstante, a los fines de clarificar el planteo construccionista se toman dos alternativas analíticas de respuesta radicalmente opuestas sobre el origen de los problemas públicos. Una de ellas sostiene que los problemas surgen a partir de las demandas que los ciudadanos plantean. Se enfatiza en un movimiento ascendente de los problemas públicos, donde las demandas empezarían en la ciudadanía, para luego ser reagrupadas por los intermediarios (grupos de interés o partidos), quienes interpelarían a las autoridades públicas para que decidan una solución (Meny y Thoenig; 1992). En resumen, las acciones gubernamentales son respuestas a las demandas sociales. Como se puede ver en el gráfico siguiente, acorde a un modelo democrático representativo y pluralista puro o ideal, la demanda (la necesidad) condiciona la oferta.

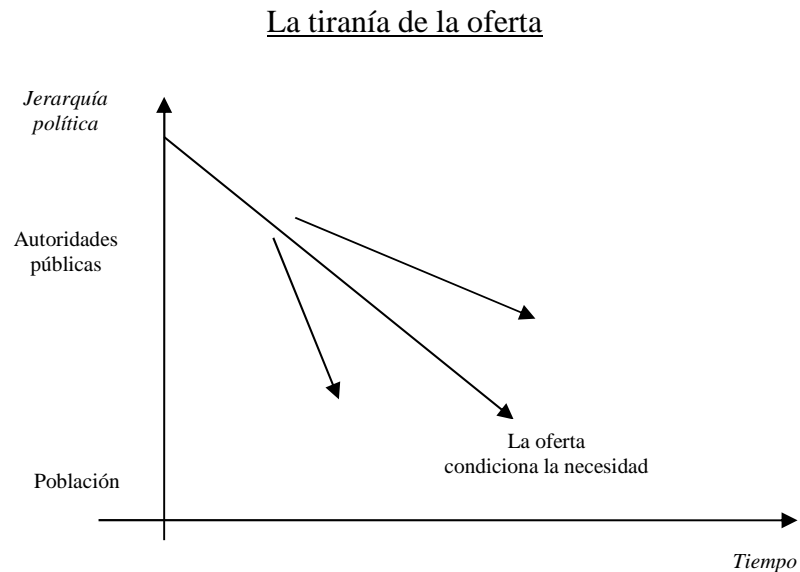
El ascenso democrático representativo



Fuente: Meny y Thoenig; 1992: 111.

La otra alternativa de respuesta a cómo emergen los problemas sostiene, por el contrario, que es la oferta quien condiciona la demanda. En una laxa reedición de la ley de Say, se podría decir que la oferta crea su propia demanda. En este caso, a diferencia del anterior, el

movimiento es descendente, donde las autoridades públicas estructuran y condicionan las necesidades de acción pública que experimenta la población (Meny y Thoenig; 1992) y prácticamente no participan intermediarios. Como bien sostienen los autores, este esquema implica, en su versión suave, que la población se ajusta perfectamente a las posibilidades del gobierno, pero en su versión dura desemboca en la manipulación y la violación deliberada de las masas.



Fuente: Meny y Thoenig; 1992: 112.

9. BRECHA RECURSOS-DEMANDAS.

Ambas opciones analíticas brindan la posibilidad de discutir temas importantes. Con el ascenso democrático representativo, se plantea muchas de las tesis pluralistas; por ejemplo, en un régimen democrático es la sociedad quien debe instalar los temas sobre los que se gastarán sus recursos. El gobierno, como representante del pueblo, debe atender esas demandas, o al menos hacer su mejor esfuerzo. Los representantes y distintos actores intermediarios, captarán esas demandas y, con base en sus recursos y habilidades, las harán llegar a las autoridades para que le den curso a las soluciones.

Sin embargo, el inconveniente surge cuando el gobierno queda a un paso de la “sobrecarga” (Held; 1990). Los actores sociales plantearán al gobierno la mayor cantidad de demandas que puedan. Es precisamente esta falencia la que toma en cuenta la segunda opción, solo que se va

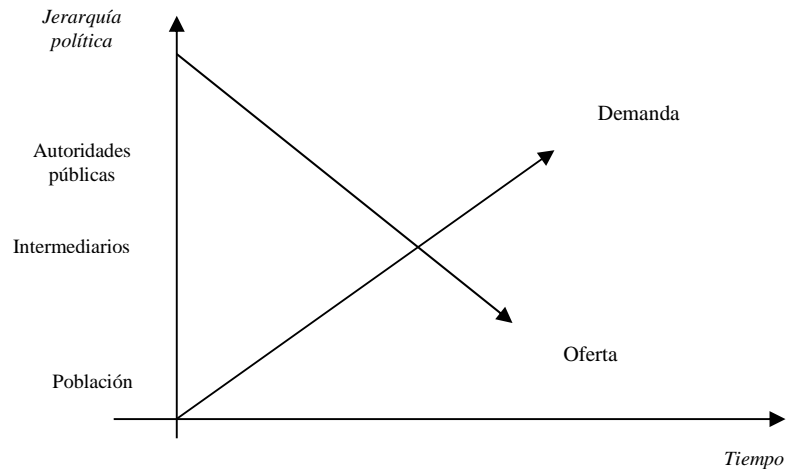
al otro extremo de la respuesta. En este caso, no habría riesgo de sobrecarga porque las posibilidades de gobierno, las distintas restricciones que enfrenta (presupuestarias, técnicas, políticas, organizacionales, etc.), son ponderadas a tal punto que desplazan totalmente las demandas efectivas de la sociedad. El inconveniente de este desplazamiento es que, como ya se dijo, traería aparejando un riesgo incluso peor como lo es ubicarse al borde de la tiranía.

En uno u otro caso, la discusión que subyace es cómo hacemos para equilibrar las innumerables necesidades de la sociedad con las posibilidades reales del gobierno (Majone; 1996), cómo se hace para resolver problemas cada vez más complejos y en mayor número sin descuidar el conjunto de restricciones gubernamentales (entre las cuales, la presupuestaria es solo una de ellas). Si quisiéramos cuantificar la proporción de demandas sociales que el gobierno efectivamente puede resolver con los recursos que dispone o, en otros términos, cuál es la capacidad real de respuesta gubernamental, probablemente nos encontraríamos con un resultado impactante o, al menos, muy por debajo de 1.

$$\frac{(\text{Recursos} + \text{Posibilidades})}{\text{Demandas de la sociedad}} = 1 \text{ (¿?)}$$

¿Qué ocurre con la proporción restante, que no se corresponde con recursos y posibilidades que la resuelva? ¿Cómo puede ser que los gobiernos subsistan e incluso se fortalezcan siendo que la gran mayoría de las demandas o necesidades sociales efectivamente no se satisfacen? Pues bien, esta cuestión es fundamental para el construccionismo y se ocupa de ella de una manera muy original. Se plantea una opción intermedia entre el ascenso democrático representativo y la tiranía de la oferta, que gráficamente se puede ilustrar de la siguiente manera:

Construccionismo



La intersección de la oferta y la demanda plantea un equilibrio donde la oferta gubernamental responde la mayor cantidad de las demandas sociales con base en sus posibilidades. Pero este equilibrio no surge de una intersección cuantitativa de la oferta y la demanda, sino que se debe a la activación de la argumentación y persuasión en la resolución de los problemas públicos.

El gobierno “sale al cruce” de las situaciones problemáticas con el objetivo de influir en la definición final del problema. Las tácticas para influir en la construcción del problema son varias y van desde corromperlo, desactivándolo, tomándolo en broma o desacreditando a los principales exponentes, hasta invocar imponderables, tratar solo una parte del mismo o tomar la situación en su conjunto (Meny y Thoenig; 1992). Puede ocurrir incluso que el gobierno persiga la no inclusión del problema en la agenda de gobierno, lo que en la literatura se denomina como una “no decisión” de política pública. Si es un tema en el que el gobierno no visualiza chances ciertas de desempeñar un papel exitoso, ya sea porque no cuenta con los recursos necesarios, no cree que sea el momento oportuno o por muchas otras diversas razones, utilizará tácticas para desactivar el potencial problema y que desaparezca, o al menos salga de la escena.

Lo que el construccionismo sostiene es que los problemas públicos no necesariamente coinciden en su definición con las demandas sociales existentes en la población y que muchas veces son creados desde las esferas gubernamentales. Esta creación puede ser incluso deliberada por parte del gobierno (o por algunos de los actores sociales). Sabiendo de sus

fortalezas y oportunidades, de su virtud y de los probables vientos de la fortuna, el gobierno puede construir problemas sobre temas en los que la probabilidad de salir airoso sea mayor.

Siguiendo a Riorda (2006), el construccionismo crea o enfatiza problemas para avanzar con sus políticas, o bien, muchos de los verdaderos problemas son construcciones simbólicas y políticas para justificar el accionar del gobierno; el construccionismo no sólo testea ambientes, los construye o al menos avanza en el intento.

Esta visión del construccionismo escapa al planteo inicial centrado sólo en medios y se ubica preferentemente en el intento de construir sentido político desde el gobierno, en donde la idea de *agenda-setting* nunca está separada como si fuera un conflicto abstracto de ideas ajeno a la institución pública (Riorda; 2006: 9).

Las razones de este comportamiento por parte del gobierno son diversas. Una primera interpretación, sino reacción, sería recriminarle un comportamiento maquiavélico sino inmoral en asuntos que al fin y al cabo son necesidades o demandas auténticas de la sociedad. Sin embargo, una segunda interpretación, menos societal y más gubernamental, argumentaría la necesidad de que el gobierno se comporte de esa manera, debido a la escasez de recursos y posibilidades con los que efectivamente cuenta y a que en caso contrario se vería sobrepasado (o sobrecargado) por los problemas que “quisiera” enfrentar⁹.

El gobierno no cuenta con recursos suficientes para resolver la mayoría de las demandas o necesidades de la sociedad. Aguilar Villanueva (2007) nos dice que en las reformas estructurales de primera generación, se criticaba que el gobierno no podía resolver los problemas eficientemente. Luego, con las de segunda generación, se vio que no se trataba solamente de eficiencia sino también de suficiencia para resolver los problemas. De allí la reaparición de la sociedad civil, en su fase empresaria y no gubernamental, para contribuir a resolver los problemas públicos.

⁹ En tal sentido, resulta pertinente la aclaración de Riorda (2006) al respecto. El autor sostiene que las políticas de un gobierno, sean estas buenas o malas, no dependen teleológicamente del construccionismo en sí, sino de cada gobierno en particular y de sus objetivos en consonancia con los de la población, por lo cual los juicios éticos y políticos no deben caer sobre el procedimiento o herramienta, sino sobre los responsables del proyecto político en cuestión.

En definitiva, el comportamiento se comprende retomando la brecha entre recursos y posibilidades, por un lado, y demandas sociales, por el otro; interrogantes sobre cómo puede ser posible la estabilidad y sustentabilidad gubernamental ante la infinidad de demandas sociales. La respuesta la otorgan tácticas como las mencionadas, de la misma manera que distintos mecanismos o dispositivos con los que cuenta el gobierno y que se desarrollan a continuación en los siguientes apartados.

No obstante, para comprender en toda su extensión este tipo de comportamientos debemos incorporar la dimensión simbólica de la oferta gubernamental. Meny y Thoenig (1992), en su clásico trabajo *Las políticas públicas* lo dejan bien claro, argumentando sobre la importancia de lo simbólico y diciendo que

- La oferta encubre también algo más que un servicio o un producto.
- Une simbólica, emocional y políticamente a los administrados con la autoridad pública que dispensa una solución.
- Más allá del consumo o la prestación, la acción pública está marcada por un imperativo de legitimidad.

En esta línea, Majone (1997) nos habla de la parte *dinámica* del análisis de políticas, donde el cálculo de las soluciones óptimas o mejores dentro de las restricciones dadas sería solo la parte estática del análisis de factibilidad. La parte dinámica y más importante es el descubrimiento de instrumentos para expandir las fronteras de lo posible, lo que requiere tanto del análisis objetivo como de la persuasión. Y continúa el autor: lo posible depende a menudo de lo que el sistema político considere justo o aceptable.

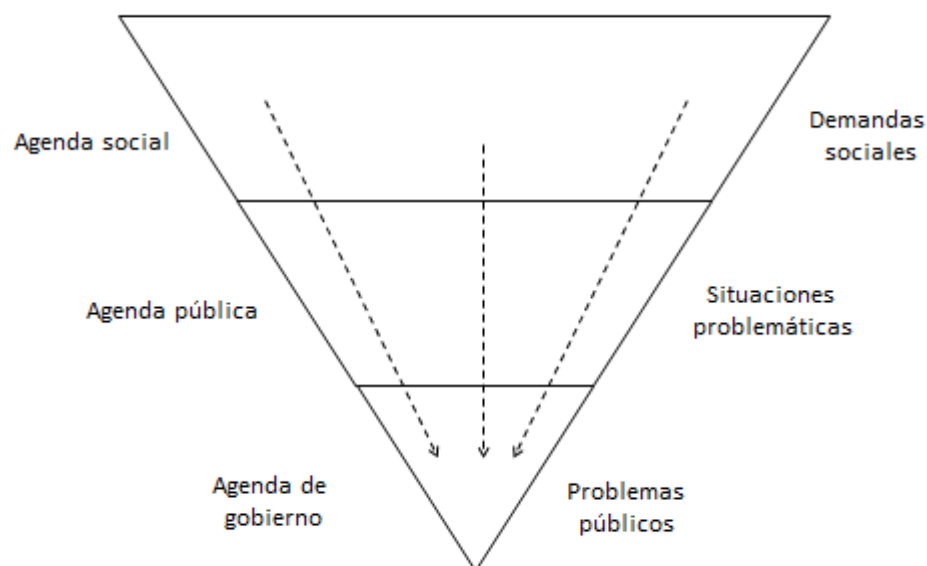
10. EL COMPORTAMIENTO ESTRATÉGICO DEL GOBIERNO.

Uno de los mecanismos o dispositivos es el comportamiento estratégico del gobierno y efecto embudo de las agendas. La multiplicidad de criterios de validez en torno a los problemas transcientíficos es que se abre el juego a la participación de diferentes actores en la construcción del problema público. Habrá tantas concepciones del problema como apreciaciones existan. Se produce una disputa de sentido sobre cómo debe definirse y cómo debe solucionarse el problema. Entre los actores participantes, naturalmente por su obligación

e interés, destaca el gobierno, cuya participación será activa y sobre todo determinante en el proceso de construcción del problema.

Ahora bien, en un contexto de régimen democrático la construcción de la agenda pública no puede ser, siguiendo a Merino (2005), ni debe ser controlada por el gobierno; por ende, la eficacia de este último se traslada a la definición de los problemas que deben ser atendidos por medio de una política pública. Para evitar la sobrecarga, la crisis de legitimidad (Held; 1990) o, en fin, mostrarse más eficaz, el gobierno cuenta con capacidad de influencia para filtrar las “situaciones problemáticas” instaladas en la agenda pública y pasarlas a la agenda de gobierno, convirtiéndolas en “problemas públicos” (Aguilar Villanueva; 1993a).

Efecto embudo de las agendas



Fuente: elaboración propia.

No todos los problemas logran llamar la atención gubernamental; como bien dice Aguilar Villanueva (1993a), “no todas las cuestiones se vuelven públicas ni todas las cuestiones públicas se vuelven cuestiones que deben ser objeto de la acción gubernamental, agenda de gobierno”. De entre las infinitas demandas existentes en la sociedad, solo algunas de ellas se instalarán en la agenda pública. Del conjunto de situaciones problemáticas allí presentes, el gobierno asumirá (reconocerá) unas pocas, las cuales serán tratadas por medio de decisiones

al respecto, ya sea por el diseño de las políticas respectivas o por “no decisiones”¹⁰. El comportamiento estratégico del gobierno recae, entonces, en su capacidad para definir el problema en términos manejables y pragmáticos, de modo que guarde relación con sus limitaciones (posibilidades y recursos) y presente viabilidad razonable. Ya desde la agenda pública, el gobierno podrá participar activamente en la instalación de aquellas situaciones problemáticas donde tenga mayores probabilidades de éxito.

Vale aclarar que la filtración de las situaciones problemáticas no se produce solo por la elección deliberada por parte del gobierno de qué temas serán tratados y cuáles no. Hay importantes condicionamientos, muchas veces estructurales, representados por relaciones de poder, coaliciones, grupos más cercanos a las instancias de decisión. Se trata de lo que Cobb y Elder (1993) denominan “subsistemas de gobierno”. Existen asimetrías en la confección de la agenda, en el sentido de que no todas las organizaciones y grupos tienen la misma posibilidad de incidir en qué temas constituirán la agenda, más aún, la mayor parte de la agenda de gobierno depende de los arreglos políticos que ocurren en los subsistemas (Cobb y Elder; 1993). Estos subsistemas funcionan como una especie de filtro estructural que se suma al filtro representado por la toma de partido del gobierno.

11. INTERDEPENDENCIA ENTRE LA SOLUCIÓN Y EL PROBLEMA.

Otra de las herramientas analíticas valiosas en relación a la definición del problema es la interdependencia conceptual que existe entre la solución y el problema (Aguilar Villanueva; 1993a). Parafraseando a Wildavsky (1979), lo que en realidad sucede son soluciones en busca de problemas; el gobierno define los problemas en función de los instrumentos con que dispone para enfrentarlos. En palabras de Rittel y Webber (1993), “para describir detalladamente un problema enredado, uno tiene de antemano que realizar un inventario exhaustivo de todas las soluciones concebibles”; “el problema no se puede definir hasta que

¹⁰ Por ello se entiende no involucrarse en el tema, no hacerse cargo. Un ejemplo de esto ocurre con el tema seguridad en el caso de los gobiernos municipales. Siendo ésta una responsabilidad (legal) de los gobiernos estatales o provinciales, los municipios “deciden” no tomar partido en un tema cuya resolución exitosa es poco probable (considerando la complejidad del problema y el periodo de gobierno), por más que la ciudadanía local sostenidamente lo pondere entre las primeras demandas sociales.

se haya encontrado la solución”. Para Aguilar Villanueva (1993a) “la solución forma parte de la definición del problema”; “definir el problema significa crear el problema”.

Los instrumentos, herramientas o líneas de acción de que dispone el gobierno en un momento determinado, de alguna manera, representan las restricciones sobre las que tanto se ha insistido hasta el momento, especialmente al hablar de la política pública como argumento. Esta interdependencia solución-problema viene a invertir la convencional lógica medio-fines, ya que en lugar de escoger los medios una vez definidos los fines, aquí se trata de construir estos últimos con base en los medios disponibles. De esta forma, se resalta nuevamente el papel crucial que juega la factibilidad (en contraposición a la optimización) en la elaboración de las políticas públicas. En palabras de Wildavsky (1979), “el análisis de políticas consiste en crear problemas que los decisores pueden tratar conforme a las variables que tienen bajo control y al tiempo que disponen”¹¹.

De alguna manera, este esquema conceptual tiene similitudes con la propuesta de Kingdon (1995) sobre los *policy windows*, en especial, su idea de que instalar un tema en la agenda implica tres procesos: *problems*, *proposal* y *politics*. Según el autor, estos tres elementos operan independientemente, pero para que un tema se instale en la agenda requiere que al menos dos de ellos se conjuguen en un momento determinado. En esos momentos puede decirse que se “abren” las *policy windows*.

En la confección de la agenda, por lo tanto, ni los temas, ni los instrumentos y alternativas de solución, ni la política y la presión de los grupos interesados por sí solos pueden conformar la agenda y construir un problema. Antes bien, tiene que haber una conjunción de esos elementos, un *policy stream convergence*, para que se pueda estar en presencia de un problema público. En ese sentido, no es solo racionalidad científica, tampoco racionalidad

¹¹ Este aporte es importante también porque aclara que la dificultad para establecer relaciones causales en la construcción del problema público no se debe a incapacidades del enfoque construccionista, sino a características propias del proceso “real” de construcción del problema. Como se viene diciendo, la definición del problema no consiste simplemente en la identificación de un problema social y, en función del mismo, diseñar e implementar la política. De allí, entonces, que sea la interdependencia mutua de los elementos que entran en juego lo que lleva a que los enfoques más adecuados sean los que atiendan las relaciones recíprocas y la consistencia interna resultante. Esto es pertinente para resaltar que la endogeneidad de los problemas públicos no deriva del análisis construccionista, sino de las condiciones concretas en las que se elaboran, discuten y diseñan las políticas públicas.

técnica, tampoco racionalidad política, sino que en la construcción del problema las tres dinámicas entran en juego.

Cobb y Elder (1993) complementan la premisa de la interdependencia, a la vez que recuerdan el carácter multidimensional de las restricciones que limitan la capacidad del gobierno y demandan diálogo y argumentación:

si la solución del problema no comporta una solución factible, tampoco suscita una atención seria como problema de política pública. Los límites de plausibilidad de una definición están determinados por restricciones ideológicas y restricciones de recursos. (...) Las soluciones viables son determinadas por las tecnologías disponibles y por el conocimiento “aceptado” (1993: 94-95).

En estos razonamientos se replica el juego entre hechos y valores, racionalidad técnica y racionalidad política, análisis técnico y análisis político, y al papel de la argumentación y el diálogo en la conjunción de estas dicotomías. Esta idea es justamente resumida cuando se arguye que en la definición del problema el inconveniente para el gobierno es doble: por un lado, debe llegar a una *definición operativa* que haga posible una intervención pública viable con los instrumentos y recursos a disposición del gobierno; por el otro, tiene que construir una *definición aceptable* (Aguilar Villanueva; 1993a).

12. LAS EXPLICACIONES.

Un último aporte a considerar en lo que hace a las premisas y conceptos del enfoque construccionista tiene que ver con las explicaciones, es decir, con aquello vinculado a las relaciones causales, la atribución causal, las razones que se ofrecen para fundamentar los problemas públicos. Aquello que se ocupa de sustanciar los elementos más bien operativos (como pueden ser los instrumentos disponibles), proporcionando razones que fundamentan las opciones elegidas. Las explicaciones son las más próximas a la lógica del argumento, incluyendo conocimiento tanto científico como popularmente aceptado. En parte considerable, son las que proporcionan consistencia a la definición del problema, a la vez que incrementan su aceptabilidad pública.

Una explicación particular de un problema persistente es probable que impresione a una gran parte del público como correcta por un periodo largo de tiempo si ella refleja y refuerza la ideología dominante de esa época. (...) La “carrera” de una explicación de un problema manifiestamente depende en parte de la aceptabilidad de la premisa ideológica que implica (Edelman; 1991: 25).

Se podría decir que se eligen aquellas explicaciones que parecen más plausibles, como también que muchos escogen la explicación que mejor cuadre con sus intenciones y que mejor encaje con los proyectos de acción disponibles (Rittel y Webber; 1993). Las explicaciones establecen la causalidad que sustenta el problema público, conectando las líneas de acción y los indicadores de evaluación de impacto, los medios y los fines medibles. En palabras de Edelman (1991), cada explicación refleja una ideología y racionaliza un curso de acción.

Toda la complejidad resumida en esta sección se expresa en el ejercicio analítico de identificar un problema público o una visión de gobierno, o en el ejercicio heurístico de construirlos. Exigencias derivadas de un contexto de régimen democrático (persuasión, pluralidad, rendición de cuentas, elecciones, consenso, entre otras) hacen que el análisis de política se enfoque principalmente a la generación de argumentos que equilibren las infinitas necesidades sociales con las posibilidades del gobierno.

De esta manera, las premisas y conceptos desarrollados sustentan la propuesta de análisis del presente trabajo encuadrada en el enfoque construccionista. La argumentación, el papel del analista en la producción de argumentos, la factibilidad, la construcción de los problemas públicos, la brecha recursos-demandas, la interdependencia entre solución y problema, las explicaciones, son algunas de las premisas y conceptos más importantes que proporcionan un enfoque pertinente para el análisis de las políticas públicas.

II. NIVELES Y MODELOS DE ANÁLISIS EN EL CONSTRUCCIONISMO.

Sobre la base de las premisas y conceptos desarrollados se construyen a continuación modelos analíticos para el análisis de políticas públicas. Para ello, se cruza transversalmente al enfoque

construccionista con la variable nivel de análisis, la cual es dividida en micro y macro. Como resultado, se obtienen dos modelos o marcos analíticos. El nivel de análisis micro resulta pertinente para analizar políticas públicas concretas y lo hace con las categorías de núcleo y periferia. El nivel de análisis macro, por su parte, es útil para analizar gobiernos enteros y utiliza herramental proveniente de la visión de gobierno y la construcción de mitos.

Niveles y modelos de análisis

Enfoque construccionista	
Nivel de análisis	Modelo analítico
Micro (política pública)	Núcleo-Periferia
Macro (proyecto general de gobierno)	Visión de Gobierno

Fuente: elaboración propia.

Con la división en niveles de análisis, a las apreciaciones teóricas se les suma una más bien de tipo metodológica. Se pone atención en el objeto de estudio, en la unidad de análisis. Hay mecanismos teóricos que operan en un nivel de análisis, pero que no necesariamente lo hacen en otro nivel de análisis: las construcciones a nivel gobierno no necesariamente tienen que ser las mismas que las construcciones a nivel política pública. La división en estratos o niveles planteada por Surel considera los mecanismos teóricos en función de políticas públicas, pero no así de los gobiernos enteros. La distinción por unidades de análisis permite prestar atención a procesos de construcción que pueden ser diferentes en uno y otro caso.

Asimismo, plantear esta división entre gobiernos enteros y políticas públicas concretas es factible desde un enfoque construccionista que se inclina más por las narrativas y el discurso político que por el análisis de redes. Ello no implica desatender los actores que conforman las redes o coaliciones de políticas, antes bien, busca potenciar el enfoque construccionista poniendo el foco en las políticas públicas y las visiones de gobierno como construcciones sociales.

La variable nivel de análisis se introduce para resolver la cuestión de recortar la realidad social. A diferencia de los enfoques de redes, con esto se intenta potenciar o intensificar el abordaje analítico de una política pública concreta o un gobierno entero, sin dejar de prestar atención a los actores y lo que ellos dicen, pero sí haciéndolo de una manera mucho más acotada. En los enfoques de redes, por el contrario, esto resulta más difícil porque todo está más mezclado, lo macro y lo micro; es análisis de políticas, pero ciencia política a la vez. En cambio aquí, se persigue dividir más claramente y contribuir a conceptualizar la política pública como objeto de estudio, despejándola de elementos que naturalmente podrían ser analizados desde la ciencia política.

Esta distinción metodológica tiene implicaciones significativas en los modelos de análisis, especialmente en su capacidad heurística. Esta división permite el análisis diferenciado de políticas públicas concretas, por un lado, y gobiernos enteros, por el otro, cosa que los otros modelos no permiten fácilmente. A partir de esta división, el analista tiene la opción por uno o por otro nivel de análisis, según sea el caso, recurriendo a herramientas analíticas y heurísticas igualmente diferenciadas. La diferencia micro y macro es quizás explicativamente menos ambiciosa, pero normativamente más útil. Todo esto, vale recordar, tiene el propósito de proporcionar mayor capacidad heurística al enfoque construccionista; brindarle la posibilidad de anticipación, de proponer cursos de acción, de contar con un aspecto pre-decisional y normativo, hoy ausente y evidente debilidad.

1. NIVEL DE ANÁLISIS MICRO: NÚCLEO Y PERIFERIA.

El objetivo de este apartado es delimitar el objeto de estudio, especificar el instrumental analítico y, en consecuencia, fortalecer el análisis construccionista en el nivel micro. Se busca presentar en términos concretos la propuesta de análisis y remarcar diferencias importantes con respecto a otras maneras de hacer análisis de políticas. A continuación se establecen las diferencias del análisis construccionista tanto con otras disciplinas como con otros enfoques dentro del análisis de políticas; posteriormente, se especifica la propuesta de análisis mediante una serie de precisiones conceptuales y operacionales.

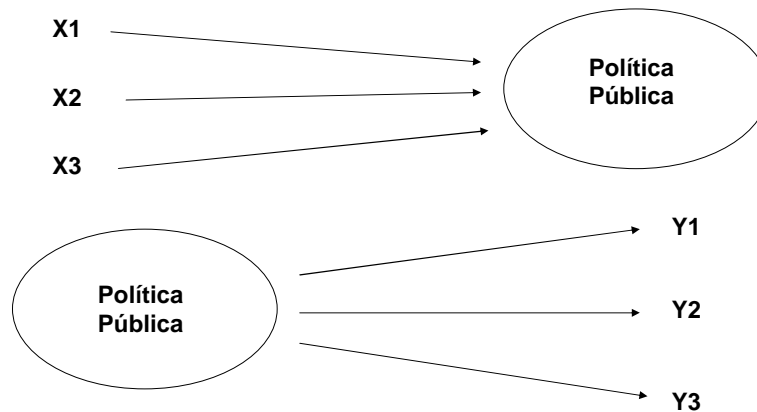
A) Estudios y análisis de políticas.

A lo largo de la historia de la ciencia de políticas han existido discusiones en torno al estatus que la misma tiene en el conocimiento científico. Mientras algunos sostienen que el análisis de políticas posee un objeto de conocimiento propio, definido y diferenciable, y representa una disciplina; otros han argumentado que se trata de una sub-disciplina o bien de la ciencia política, o bien de la teoría de la administración pública. Las distintas posturas no significan una discusión superficial, ni un típico entretenimiento académico, ni una disputa de prestigio entre las distintas escuelas; antes bien, tienen implicaciones importantes sobre cuáles son los aspectos de la realidad social en los que se deposita la atención.

El presente trabajo se focaliza en aspectos un tanto distintos a los comúnmente atendidos por la ciencia política. Pretende resaltar las aptitudes y potencialidades del análisis de políticas como disciplina; de algún modo persigue contribuir a la delimitación de su objeto de estudio y se concentra en lo que Dye (1976) denominara “el contenido de la política pública”. Su mirada recae, de esta manera, en la política pública misma, concebida como objeto de conocimiento, indagando particularmente sobre las relaciones que se manifiestan en su interior y con el ambiente.

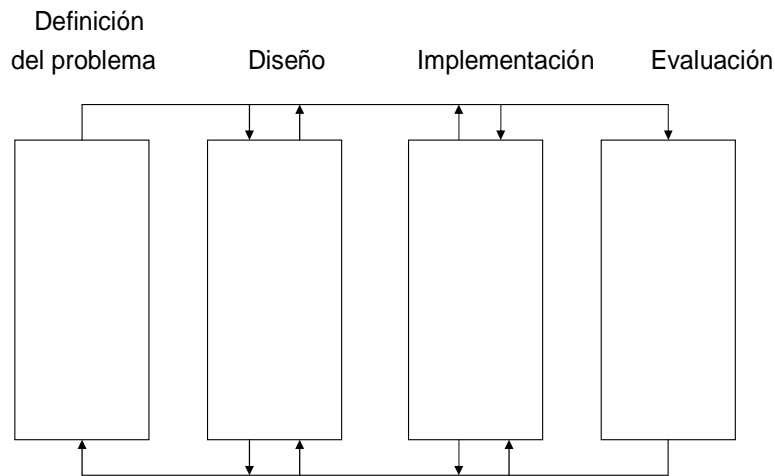
Esta particularidad, asimismo, hace que el enfoque utilizado se distinga no solo de los pertenecientes a otras disciplinas sino también de aquéllos enmarcados en el mismo análisis de políticas. Gráficamente, los enfoques más usuales dentro esta disciplina son los siguientes:

Estudios de determinación y estudios de impacto



Fuente: elaboración propia con base en Dye (1976), Ozslak y O'Donnell (1981).

Política pública como proceso



Fuente: elaboración propia con base en Laswell (1956), Jones (1970), Anderson (1975) y Meny y Thoenig (1992).

La primera figura grafica lo que se reconoce como “estudios de determinación” y “estudios de impacto” (Dye, 1976; Ozslak y O’donnell; 1981). En el primer caso, la política pública es considerada como variable dependiente, por lo que se indaga cuáles son los factores (sociales, políticos, económicos, etc.) que generan una política pública determinada. Por el contrario, los estudios de impacto persiguen detectar los efectos (sociales, políticos, económicos, etc.) que acarrea la política pública bajo estudio. Este segundo enfoque requiere decisiones importantes como hasta dónde se llega con las consecuencias de las políticas (Ozslak y O’donnell; 1981),

es decir, dónde se hace el corte de la cadena causal que comienza con la política pública; como así también en lo referente a la atribución causal, ya que tienen que lidiar con los riesgos de monocausalidad o de políticas públicas casi totalmente controladas¹².

Ahora bien, lo que se quiere destacar con esta aclaración de causalidades es el carácter unidireccional de las relaciones presentes tanto en los estudios de determinación como en los de impacto. En ambos se piensa en una relación típicamente “asimétrica” de causalidad, donde X influye sobre Y (sea que la política pública cumpla el papel de Y o el papel de X). Es aquí donde se distingue el tercero de los enfoques graficados, la política pública entendida como proceso, el cual si bien se diferencia de la propuesta de análisis del presente trabajo, le contribuye en aspectos sustanciales.

El análisis construccionista en su nivel micro rescata de él justamente el “carácter recíproco”¹³ o de *feedback* de las relaciones que se expresan en la política. Conocido también como marco o modelo secuencial (Laswell, 1956; Jones, 1970; Anderson, 1975), en el proceso de política pública las relaciones entre sus componentes “van y vienen”, se condicionan recíprocamente; no se trata de una secuencia evolutiva donde una fase es la causa final de la fase siguiente. Esto incrementa la complejidad y dificulta la simple representación en variables independientes y dependientes; impide que se determine con facilidad una dirección o causalidad, o incluso dónde se inicia la relación recíproca. Como se puede apreciar en la figura, la definición del problema condiciona la evaluación, y ésta, a su vez, condiciona aquélla, y así sucede con todas las etapas de la política pública.

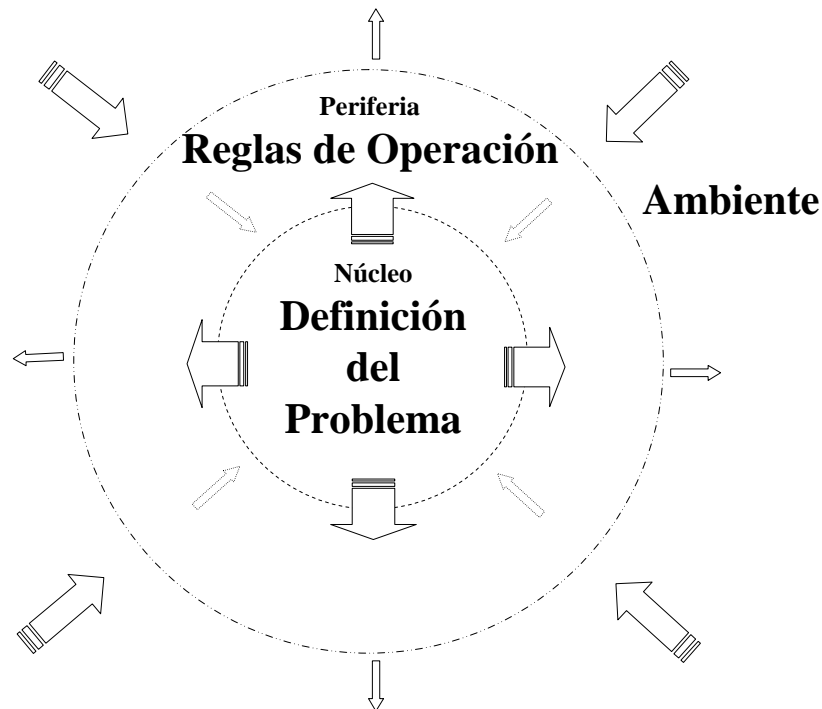
La situación resultante es, entonces, la proliferación de relaciones entre las etapas de una política pública. Ante la misma, las categorías “núcleo” y “periferia” proporcionan un marco analítico que permite ordenar las relaciones que se dan entre las distintas etapas. Por lo tanto, el análisis construccionista de nivel micro, más que ver a la política pública compuesta por etapas, la entiende como un constructo conceptual constituido por un centro y una periferia

¹² Aquí entraría también el estudio de las “consecuencias no deseadas”, es decir, aquellos efectos no buscados ni pensados por los diseñadores de las políticas.

¹³ No se debe confundir relaciones recíprocas con “relaciones simétricas”. En estas últimas no es posible señalar cuál de las variables implicadas es la responsable de la covarianza de la otra; mientras que en las primeras, si bien tampoco es posible distinguir cuál de las dos variables actúa como variable independiente o causal, sí nos encontramos con una situación causal (Briones; 1998).

que comprenden todo el proceso. De esa forma, las múltiples relaciones entre las etapas se simplifican y se entienden a través de su encuadre en el núcleo o la periferia.

Núcleo y periferia de la política pública



Fuente: Roggero; 2009.

Esto se ve aún mejor con ayuda del concepto “definición del problema”¹⁴ y su asociación al núcleo de la política. En la definición del problema, además de tener un papel importante las teorías (relaciones causales) y las investigaciones científicas (ambas tradicionalmente asociadas a la definición del problema entendida como etapa), también son determinantes las líneas de acción y los indicadores de evaluación de impacto (asociadas al diseño y la evaluación, respectivamente). Vale decir, elementos que desde el enfoque procesal serían asignados a distintas etapas de la política pública, en el análisis construccionista representan elementos de un mismo constructo (el núcleo, en este caso). En otras palabras, ante una situación de condicionamiento mutuo (típica de relaciones recíprocas) la categoría “núcleo” permite organizar analíticamente el conjunto de relaciones en un solo componente de

¹⁴ Aquí se está haciendo referencia a uno de los conceptos principales de la propuesta de análisis. En este trabajo se hace la distinción entre definición del problema como perspectiva teórica (Rittel y Webber, Wildavsky, Cobb y Elder, Edelman, Aguilar Villanueva, Merino), que es la utilizada en la propuesta de análisis, y definición del problema simplemente como una de las etapas de la política pública entendida como proceso.

considerable robustez, cosa que la definición del problema como etapa por sí sola no podría hacer. Asimismo, lo más importante es que este constructo analítico no pierde carácter dinámico y comprensivo, ya que su constitución misma depende de su interconexión con la periferia de la política.

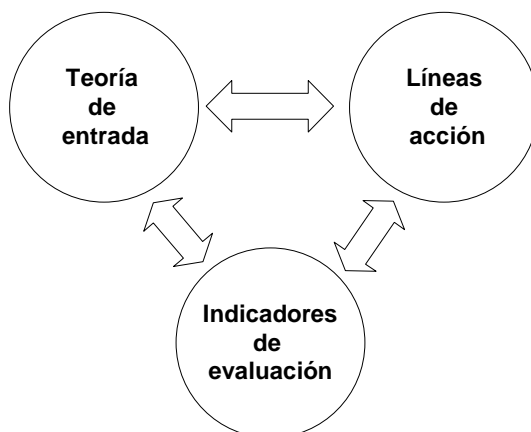
Cabe explicitar rápidamente algunas de las relaciones entre núcleo y periferia que se pueden apreciar en la figura mediante el juego de flechas, que serán desarrolladas con mayor detalle en los apartados siguientes. Una de las relaciones van de adentro hacia fuera y representan la incidencia de la definición del problema en las reglas de operación, mejor dicho éstas se infieren de aquélla e impactan en el ambiente. Otra relación viene de afuera hacia dentro y manifiesta la función de cinturón de protección de las reglas de operación, ya que son ellas las que filtran las presiones desde el ambiente aminorando su impacto en la definición del problema. Así también, el mayor espacio entre los puntos del círculo de periferia en comparación con el núcleo, representa la flexibilidad de la primera. En resumen, se produce un desplazamiento de las incontables relaciones recíprocas entre las etapas de la política (y sus elementos) hacia relaciones recíprocas entre el núcleo y la periferia.

B) Precisiones conceptuales y operacionales.

a) El núcleo de la política: la definición del problema.

Siendo la definición del problema el núcleo de la política (Merino; 2005, 2006), en este apartado se intenta establecer concretamente *qué* se entiende por tal definición y cuáles son sus *elementos constituyentes* (cómo se la construye e identifica). Como se señaló en párrafos anteriores, en la definición del problema resulta pertinente y, más aún, necesario atender a las líneas de acción (los componentes de la política) como también a los indicadores que se utilizan en la evaluación de impactos, además de las explicaciones o encuadre teórico (la teoría de entrada). En términos gráficos los elementos que constituyen la definición del problema son los siguientes:

Elementos constituyentes del problema público



Fuente: Roggero; 2009.

Esto se ve más claramente cuando retomamos el concepto de definición del problema elegido para el presente trabajo, según el cual se trata de un proceso que implica una evaluación objetiva acerca de *los medios que pueden emplearse* y de *los resultados que pueden obtenerse* (Merino; 2005).

Pues bien, con respecto a las líneas de acción (o “los medios que pueden emplearse”), su inclusión en el análisis de la definición del problema se deriva especialmente de lo que se denominó como la “interdependencia conceptual entre la solución y el problema”. Se advirtió que el gobierno define los problemas públicos en función de los instrumentos con que dispone para enfrentarlos; por lo que el análisis de las acciones programáticas que conforman una política pública determinada, de las líneas de acción, permitirá identificar en medida considerable la definición del problema que se maneja.

Por parte de los indicadores de evaluación de impacto, éstos señalan los “resultados que puedan obtenerse” con la política pública; son los que establecen los patrones de medición de los impactos de la política pública sobre el problema público. Su importancia también radica en la dimensión pragmática u operativa de la definición del problema. Los diseñadores definen el problema no solo en función de los instrumentos disponibles para su solución (las líneas de acción) sino también en función de los indicadores con que cuentan para su medición. De lo contrario, una definición del problema realizada exclusivamente desde lo teórico puede presentar relaciones complejas y cuestiones sumamente interesantes, pero que en términos de factibilidad resultan poco posibles (si no imposibles), y significan un gran

riesgo para el éxito de la política. Incluso, si los impactos de las políticas públicas no se pueden medir, la continuidad de la misma se verá seriamente afectada (Merino; 2005, 2006).

No obstante, la importancia de estos indicadores de evaluación para la definición del problema no radica solamente en el componente pragmático u operativo presente en la existencia de (o en la posibilidad de construir) aquéllos. Los indicadores de evaluación de impacto representan, al final de cuentas, lo que los diseñadores entendieron como las causas y manifestaciones del problema público en cuestión. El problema público es el concepto central en el análisis de políticas y toda política pública se hace normalmente para atacar un problema público e intentar resolverlo; de allí que por medio de sus acciones la política ataca las causas que generan el problema. Entonces, si la incidencia de dichas acciones se mide mediante los indicadores de evaluación de impacto, éstos están representando las causas y manifestaciones del problema público en cuestión. En términos metodológicos, mediante un indicador (la tasa de asistencia escolar, por ejemplo) se está *operacionalizando* la causa del problema (la baja asistencia escolar como causa de pobreza, continuando con el ejemplo); se la hace susceptible de medición.

La afirmación de que la importancia de los indicadores de evaluación de impacto no se reduce al aspecto pragmático u operativo de la definición del problema se debe extender a las líneas de acción. Tanto aquéllos como éstas están estrechamente vinculados con lo que previamente se mencionó como “explicaciones”. Ambos elementos constitutivos están representando las limitaciones, restricciones, disponibilidades, como también las posibilidades que tiene el gobierno para encarar una situación problemática. Vienen a expresar una parte considerable de la factibilidad en las políticas públicas. La otra parte le corresponde a las justificaciones, las razones, a la persuasión y el consenso. En este sentido, las explicaciones sobre los problemas públicos logran conectar ambas dimensiones de la definición del problema, debido a que conjuntamente las líneas de acción y los indicadores de impacto expresan la causalidad subyacente a la política pública.

Las explicaciones forman parte del tercero de los elementos constituyentes: la “teoría de entrada”, teoría causal o enfoque. Si bien en la definición del problema las cuestiones pragmáticas u operativas, como la disponibilidad de instrumentos y la existencia de indicadores, son fundamentales, se requiere también de un conjunto de razones que dé

sistematicidad a la situación problemática. Este encuadre teórico o “teoría de entrada” (Merino; 2005, 2006) es lo que dará consistencia a la definición del problema, resultando en un proceso coherente (con conexión de sentido) en relación a la política. Por sí solos los instrumentos de acción o los indicadores no dicen mucho y tampoco persuaden al conjunto de auditorios; necesitan de una argumentación que los conjugue y conecte de tal manera que adquieran un determinado sentido.

Las razones y justificaciones representadas por la teoría de entrada son de diversa índole. Las científicas son un tipo, pero no las exclusivas (como se dijo hasta el cansancio en apartados anteriores). En este elemento es donde más protagonismo adquiere el analista como productor de argumentos, donde se deben anticipar las justificaciones que tornarán la política pública como una opción razonable, donde la aceptación, la credibilidad y la coincidencia con los valores hegemónicos representan un desafío constante para la sustentabilidad de la política. En otras palabras, la teoría de entrada es la encargada de confeccionar gran parte del argumento de la política; es la principal responsable de la generación de argumentos que equilibren las necesidades de la sociedad con las posibilidades del gobierno (Majone; 1997).

b) La periferia de la política: las reglas de operación.

De la misma manera que se hizo con el núcleo de la política (la definición del problema), aquí se precisa en términos conceptuales y operacionales qué se entiende por periferia. Con base en las apreciaciones realizadas en secciones anteriores se puede notar que la periferia está asociada a aspectos administrativos, organizacionales e incluso institucionales de la política pública. Se ha dicho también que su principal aptitud es la flexibilidad y la contribución que representa en términos de adaptabilidad frente a los cambios que ocurren en el ambiente, los que le exigen que se mantenga en movimiento constante (Majone; 1997).

El conjunto de estas aseveraciones está hablando de instrumentación de política pública, de su puesta en marcha, de realización; en términos más precisos, se está aludiendo a cuestiones de *implementación*. Al respecto del “proceso de implementación” Bardach (1977) sostiene que se asemeja al proceso de ensamblaje de una máquina, entre cuyas partes se encuentran los recursos financieros, los procesos administrativos, las fuentes de los fondos, las dependencias públicas, las empresas privadas proveedoras, los grupos de apoyo, las regulaciones de

autoridades gubernamentales, la actitud de los beneficiarios o clientelas. Por lo tanto, la periferia está fuertemente relacionada con la obtención, manejo y ejecución de los recursos, pero toda clase de recursos (no solamente económicos): recursos administrativos, financieros, organizacionales e institucionales.

De allí, entonces, que las reglas de operación o los manuales de procedimiento se presenten como una aproximación acertada de la periferia. Según la Secretaría de la Función Pública de la Federación de los Estados Unidos Mexicanos (2007), por reglas de operación se entiende “un conjunto de disposiciones que precisan la forma de operar un programa, con el propósito de lograr los niveles esperados de eficacia, eficiencia, equidad y transparencia”. Asimismo, continúa la Secretaría, son útiles para saber quién es sujeto de recibir los apoyos, conocer los apoyos específicos que ofrecen los programas así como los requisitos para obtenerlos¹⁵.

La periferia abre la puerta a los aportes de la teoría de las organizaciones, representa la zona de intersección de las dos disciplinas. La existencia (a estas alturas innegable) de relaciones políticas y estratégicas a lo largo del proceso de implementación reclama la conjunción de conceptos y miradas provenientes de la teoría de las organizaciones y el análisis de políticas. Ya no se trata de separar, por un lado, la política, el gobierno, la decisión, y, por el otro, la administración, la burocracia, la implementación. Cuestiones como la negociación, el conflicto, el poder, las restricciones, son variables ineludibles tanto en la formulación como en la implementación de las políticas públicas; y el análisis construccionista, especialmente con su énfasis en la factibilidad, es consciente de ello.

En este sentido, la categoría periferia viene a resaltar la importancia de las dimensiones organizacional y política. Concebir la política pública como argumento implica la construcción de un núcleo duro a través de la definición del problema, el cual se verá resguardado de los cambios ambientales gracias a las variaciones constantes de los cinturones que lo protegen. La periferia es, entonces, la encargada de absorber las influencias externas, pero también es la responsable de actualizar las manifestaciones de los principios nucleares de modo tal que haya adaptación por parte de la política pública.

¹⁵ No obstante, en ocasiones las reglas de operación pueden no agotar (ser insuficientes para) el concepto de periferia, por lo que resulta oportuno recurrir a otros documentos (decretos, leyes, etc.).

Se puede decir que la periferia es la *cara visible* de la política pública, la última línea, la zona donde se interceptan los funcionarios de la política pública (implementadores) con los beneficiarios. Es allí donde se determina finalmente el impacto sobre la realidad social objeto de la política. Las acciones de enfermeras, médicos, trabajadores sociales, promotores, educadores e implementadores, en general, son las que significativamente determinan las percepciones y los comportamientos de los beneficiarios. En esta línea es donde se improvisará más de una adecuación de los lineamientos generales a la realidad social concreta o, en otros términos, donde se realizará más de una modificación periférica que materialice los principios nucleares.

La flexibilidad que brinda la periferia permite la adaptación de la política pública que, a la vez, garantiza su supervivencia. La consistencia en la elaboración de la política y la continuidad de la definición del problema público requieren de la protección de la periferia contra cambios frecuentes o radicales (Majone; 1997). Muchos de estos cambios provienen de una realidad social compleja cada vez más contingente, y es en su etapa de implementación principalmente donde la política pública tiene que lidiar con ellos.

En consecuencia, estas características de la periferia hacen que los elementos que la componen sean los que comúnmente están en contacto con el exterior de la política pública. Para realizar este ejercicio analítico de identificar las relaciones de la política pública con el exterior, se debe entender a la misma como entidad, o sea, como un ente que tiene identidad propia y mantiene relaciones con su ambiente. Pero este ambiente es más bien inmediato, vale decir, se circunscribe a las relaciones más próximas o directas de la política pública. Con esto último se intenta evitar algún malentendido y pretender que el concepto “exterior” (o ambiente) se estire en demasía e incluya cuestiones como el sistema político, el modelo económico, las estructuras sociales, entre otras.

No obstante, si bien las relaciones con el exterior son parte significativa de la periferia de una política pública, no agotan el concepto; también se deben incluir relaciones que se manifiestan en el interior de la política. La realización de las acciones que comprenden una política determinada implica incrementos en la complejidad del conjunto de relaciones que se producen en la secretaría o ministerio responsable, lo que sucede más aún cuando la nueva

política va acompañada de la creación de alguna organización. El análisis de la periferia, por lo tanto, tiene que incluir estos aspectos.

De esta manera, un adecuado estudio de la periferia debe incluir el análisis tanto de los elementos que comúnmente están en contacto con el exterior de la política como también de aquellos cuyas relaciones se manifiestan en el interior de la misma. Los aspectos son los siguientes:

- las relaciones con la realidad social sobre la que actúa la política pública en cuestión;
- las relaciones de coordinación entre las dependencias implicadas (coordinación institucional) y con las políticas y programas involucrados en el mismo problema público (o alguno familiar);
- las relaciones que se estructuran al interior de la(s) secretaría(s) responsable(s).

Estos atributos de la periferia distinguen al análisis construccionista de otras propuestas de análisis. Se trata de construir una política pública inteligente, con variantes y estrategias para actuar en un mundo no solo complejo sino altamente contingente. Se debe diferenciar entre lo sustancial y lo accidental de la política pública, para de esa forma trabajar sobre las modificaciones de lo segundo y conseguir continuidad a lo largo del tiempo.

Con estas precisiones conceptuales y operacionales en relación a las categorías núcleo y periferia se ha contribuido al refinamiento de la propuesta de análisis. Como se dijo, el objetivo fue confeccionar una propuesta de análisis que cuente con capacidad analítica y heurística adecuada para el análisis de las políticas públicas en general y la continuidad en especial.

En el análisis de los casos encuadrados en la segunda parte del presente trabajo y para el análisis de políticas públicas concretas, el énfasis es puesto en la categoría “núcleo” del análisis construccionista de nivel micro, debido principalmente a que el objetivo no es enfocar el análisis en la continuidad de las políticas públicas bajo estudio sino la construcción del problema público. Para un análisis de política utilizando ambas categorías véase Roggero (2009) *Políticas públicas y largo plazo. El programa social mexicano Progreso-Oportunidades*.

2. NIVEL DE ANÁLISIS MACRO: LA VISIÓN DE GOBIERNO.

En este apartado se desarrolla el análisis construccionista de nivel macro, es decir, aplicable a gobiernos enteros. En primer lugar, se argumenta la presencia de relatos a lo largo de la historia política, estableciendo su familiaridad con la visión de gobierno. Seguidamente, se efectúa el planteamiento de la propuesta analítica para luego precisar otros términos relacionados a la visión como mito y proyecto general de gobierno. Por último, se presenta una secuencia típica en el proceso de construcción de la visión de gobierno y se detallan las dimensiones analíticas al mismo tiempo que los supuestos epistemológicos y metodológicos del modelo. Para el desarrollo de este modelo se sigue el trabajo de Riorda y Roggero (2009).

A) El relato en la historia política.

En el Siglo I a.C., el emperador Augusto le encarga a Virgilio que escriba la “Eneida”. Mediante esta obra, Virgilio traza una continuidad directa entre el pueblo de Roma y los caballerosos, loables y heroicos troyanos de la Ilíada de Homero. En relación a Augusto, Virgilio va más allá aún, estableciendo su ascendencia divina. La familia de los Iulos (Julios), de la cual descende Cayo Julio César, padre adoptivo de Octavio Augusto, procedería de Iulo (o Ascanio), cuyo padre, Eneas, fue hijo de la diosa Venus. Tanto a nivel popular como individual la intención es la misma: dejar asentado un destino de trascendencia histórica excepcional.

En el Siglo XV, el Renacimiento está lleno de ilustraciones. La alegoría, representar un mito donde de manera alegórica se está aludiendo algún hecho o personaje actual, ocupando el lugar de Hércules, otro héroe o algún personaje mitológico, fue una de las tácticas más sutiles del Renacimiento italiano y especialmente el florentino, tanto por parte de los Medici como por la república. Tal fue la obra artística de Botticelli con “Palas y el Centauro”, representando al tratado de paz con Nápoles conseguido por Lorenzo “el Magnífico” en beneficio de Florencia, siendo éste un Palas racional, estratega y circunspecto que calma (y controla) a un Nápoles salvaje, feroz y de inigualable fuerza. De la misma manera que el “David” de Miguel Ángel terminó siendo utilizado para representar la liberación republicana de la “tiranía” de los Medici.

Dos mil años después de la *Eneida*, Giandoménico Majone sostiene que “las políticas públicas están hechas de palabras”. Economista de grado y Doctor en Econometría, Majone llega a la conclusión de que la gestión de la cosa pública tiene menos que ver con soluciones óptimas y modelos matemáticos que con la persuasión y la construcción de argumentos.

Desde aquel momento hasta nuestros días, la construcción de relatos siempre ha estado a la orden de príncipes y reyes, de líderes y coaliciones gobernantes. El mito, la épica, en definitiva, utilizar distintos tipos de recursos simbólicos para la construcción de una hegemonía. Esos recursos se fueron modificando, tornándose más complejos, concomitantemente con los cambios tecnológicos, comunicacionales y sobre todo culturales. Botticelli, en el *cuattrocento*, pintaba; hoy, en el SXXI, las tecnologías de la información y comunicación se muestran con un potencial aparentemente ilimitado.

Pues bien, ¿es necesario hacer un juicio de valor sobre la construcción de relatos? Hay relatos más y menos benignos, más y menos dañinos, más y menos racionales, más y menos plurales, más y menos excluyentes, más y menos conflictivos, más y menos explícitamente políticos, y así sucesivamente, pero siempre hay relatos. Incluso el “no relato”, o la negación del mismo, representa una forma de relato. La política a lo largo de su historia ha estado plagada de alegorías y comparaciones. Los relatos tienen que ver con la forma en que un gobierno legitima sus acciones; están relacionados a la construcción de legitimidad.

Dotar de sentido a las acciones de gobierno termina siendo esencial para que la ciudadanía las comparta y acepte. Este sentido es lo que conecta las obras y acciones de gobierno con las preferencias y necesidades de los ciudadanos. Y ello por la razón más básica y fundamental de toda comunidad organizada: detrás de todo gobierno, de toda organización política, hay una comunidad de sentido que permite aceptar una dominación determinada (Weber; 1992). El pago de impuestos, la solidaridad entre provincias, incluso el sentimiento de “nación”, todo está vinculado con la comunidad de sentido.

Por eso, la profundidad de un relato tendrá que ver con cuán arraigados estén sus valores y premisas en esa comunidad de sentido. De allí que un capítulo especial sea la verosimilitud de un relato. Un relato necesita tener calce en la sociedad, “tener llegada”, arraigarse. Para eso necesariamente tiene que ser verosímil, o sea, tener veracidad de lo que se dice y sostiene.

Indudablemente los valores y las premisas que componen un relato tienen que vincularse con los valores y premisas que más o menos instalados están en la sociedad. No cualquier idea o política pública puede integrar el relato.

Asimismo, retomando el concepto kuhniano de cambio de paradigmas, cuando un relato pierde su capacidad explicativa, su capacidad de contener y dar sentido a la vida social y política de un pueblo, se debilita y finalmente se derrumba, para ser reemplazado por otro. La sucesión de paradigmas económicos a lo largo del SXX dan cuenta de ello: libre cambio y patrón oro; Estado Benefactor y sustitución de importaciones; neoconservadurismo y neoliberalismo; socialdemocracia, tercera vía y progresismo latinoamericano. La supervivencia de un relato dependerá entonces de factores diversos. Desde factores contextuales y hechos fortuitos hasta la pericia o perspicacia del príncipe y quienes le aconsejen. O de conjugar inteligentemente ambas cosas a la vez: la fortuna y la virtud.

Que los problemas públicos se construyen, el comportamiento estratégico del gobierno y el efecto embudo de las agendas, la interdependencia entre solución y problema, las explicaciones, así como la argumentación y la persuasión resultan premisas determinantes al momento de construir un relato. “Quién”, “qué” y “cómo” se define, resultan cuestiones fundamentales en este sentido. Qué sentido se le imputa, qué significados se la asocian, cómo se abordan los problemas. Todas ellas son cuestiones que se abordan a continuación a través del modelo de análisis de la visión de gobierno.

B) Planteamiento de la visión de gobierno.

Entre las principales preocupaciones que impulsan el planteo original de la visión de gobierno se encuentran la incapacidad para gobernar con políticas públicas de largo plazo y los límites que presenta el incrementalismo en la gestión del largo plazo. Gobernar para la coyuntura se ha tornado una regularidad, al mismo tiempo que una preocupación para todo aquel que crea deseable estrategias de desarrollo sostenible en el mediano y largo plazo.

En cierta medida, la trágica historia institucional de Argentina, caracterizada por la sucesión de ciclos cívico-militares, la ruptura y la inestabilidad, ha dado lugar a argumentos y razones que justifiquen este estilo de gobierno. En el mismo sentido, la *–prácticamente–* imposible

separación entre la política y la administración (y entre los momentos electorales y los de gestión) imprime de una dinámica política a la gestión pública que repercute en las prioridades consideradas para las decisiones de políticas.

Como consecuencia, se desatienden los problemas fundamentales que hacen al desarrollo de la sociedad, se concentra excesivamente en el presente y el modo de gobierno se caracteriza por la dispersión y la improvisación constante. Ante este panorama, surge la necesidad de estrategias que generen un mínimo orden y planificación en la gestión gubernamental, de modo que las políticas públicas puedan proyectarse más allá de lo que dura un periodo de gobierno (Roggero; 2009).

Pero esta urgencia corre el peligro de llevar a soluciones diametralmente opuestas. Es difícil pensar, por ejemplo, en los términos planteados por la planificación propia del centralismo de mediados del SXX, cuyo enfoque sinóptico enfatizaba en la planificación exhaustiva. Es harto sabido que existen limitaciones de tiempo, recursos e información que impiden una planificación *a priori* capaz de identificar, controlar e incidir (de manera óptima) el conjunto de factores que producen los problemas públicos.

Estamos ante una realidad social que presenta cambios sumamente importantes, de esos que marcan los puntos de inflexión entre formas (o modelos) de resolver los problemas públicos. Parecería ser que estamos vivenciando el final o, al menos, el deterioro profundo de todas aquellas prácticas, recetas, fórmulas, instituciones, etc., que son englobadas en lo que se denomina neoliberalismo. Pero el fracaso o la insuficiencia de cierto modo de gestionar la cosa pública no deberían impulsar a recurrir a los modelos previos, que antecedieron a los que (según una memoria limitada, inmediata) funcionaron mal, porque se evitaría la oportunidad de soluciones creativas y superadoras, atentas al paso de los años y a las nuevas manifestaciones de la realidad social.

El desafío es, entonces, encarar la consecución del largo plazo mediante soluciones intermedias donde, por un lado, se termine con el estilo de gobernar para la coyuntura y la improvisación constante, pero, por el otro, no se caiga en la planificación pretendidamente exhaustiva. El enfoque de visión estratégica de gobierno se esmera en ese sentido, logrando conjugar el largo plazo con la cotidianeidad de las acciones incrementales. Sustentada en

premisas del construccionismo, la visión de gobierno constituye una especie de relato que define el rumbo del gobierno y funciona como marco de referencia para las organizaciones y políticas públicas.

Todo el arsenal teórico-conceptual que batalló primordialmente contra los enfoques sinópticos se encuadró dentro de lo que se conoce como los antisinópticos, los descriptivos, los bomberos, los politiqueros (Nelson, 1979; Garsón, 1986). El incrementalismo fue sin duda el enfoque con mayor preponderancia en este lado de la discusión. La imposibilidad de planificar, de identificar y controlar el conjunto de variables que inciden en los problemas públicos, sumado a las contingencias del ambiente, potenciadas por el contexto de globalización, la consolidación de las democracias pluralistas y la organización de la sociedad civil, entre tantas otras variables, hicieron del incrementalismo uno de los modos más recomendables para la gestión de la cosa pública (Riorda y Roggero; 2009).

Ahora bien, el incrementalismo también presenta sus límites, los cuales se profundizan al momento de pensar y realizar el largo plazo en las políticas públicas. El incrementalismo es tan solo un ejercicio de gestión política de un gobierno, pero no proporciona una guía de largo plazo e incluso no descarta la posibilidad de permitir que un gobierno funcione por inercia (Riorda; 2006). El incrementalismo es muy útil para la adquisición de autoridad, obtener y aprobar presupuestos, resolver conflictos organizacionales, sostener la estabilidad organizacional y ser garante de la supervivencia de la institución (Stevens y McGowan; 1985), pero difícilmente lleva adelante el proceso de instalar objetivos de gran magnitud o de largo alcance, salvo ciertas opciones ya conocidas (Lindblom; 1999). Hay acuerdo en ratificar la importancia táctica del incrementalismo que puede sostener un gobierno, pero simultáneamente se ratifica que el incrementalismo es una opción carente de estrategia de largo plazo (Riorda; 2006).

C) Proyecto general de gobierno, mito y visión de gobierno.

Lo que se quiere decir con estos razonamientos es que, cuando se piensa en el manejo del largo plazo, la impertinencia práctica de la planificación exhaustiva no necesariamente convierte al incrementalismo en el mejor modo de gestionar. Por sí solo, resulta incapaz e insuficiente, ocupándose exclusivamente de la cotidianeidad político-administrativa.

Se necesita dar cuenta de un norte estratégico, del rumbo de la política general del gobierno que permita a los ciudadanos vislumbrar el futuro deseado, a la vez que debe comprender que las demandas respecto a temas clave están en un horizonte creíble y puedan estas convertirse en un mito de gobierno, como conjunto de buenas razones para creer (Riorda; 2004a y 2006).

Todo gobierno, en especial a la hora de comunicar, debe tener un proyecto general de gobierno, vale decir, un modelo de itinerario socialmente aceptado o, por lo menos, debe encargarse de instalarlo, para evitar caer en el cortoplacismo y salir así de la trampa de la inmediatez, de las demandas impostergables (normalmente de muy difícil y lenta resolución) (Riorda; 2004a y 2006). La expresión que trasciende y supera al proyecto general de gobierno es el mito (Riorda; 2006).

En realidad, se puede hablar indistintamente de visión general, proyecto general de gobierno, norte estratégico, rumbo de gobierno, valores no perentorios a priori, grandes lineamientos, orientación estratégica, aludiendo exactamente a lo mismo. Cuando se remite a los documentos publicados en el marco de organismos multilaterales e internacionales, la gama de conceptos familiares se amplía, pero con grados diferentes de similitud. Entre ellos se pueden mencionar las visiones de país, el diálogo nacional (concertación) y marco integral de desarrollo (Banco Mundial).

Según Riorda (2006), el concepto de mito los incluye y, más aún, trasciende estos conceptos, en tanto representa exactamente lo mismo que los sinónimos descriptos, sólo que incluye la condición de apropiación desde la ciudadanía, una vez que ha pasado –y pasa– por fuertes procesos de comunicación pública. Según el autor, podría aseverarse que el mito es la definición de la orientación estratégica, mientras que las acciones incrementales son las tácticas, es decir, las que alimentan la circulación diaria que dan sustento a la representación de un estado. En el presente trabajo se entiende al concepto visión de gobierno exactamente igual que mito de gobierno, por lo que se los menciona indistintamente.

Siguiendo a Riorda (2006), entre las manifestaciones que se le confieren al mito se encuentran las siguientes. Lo consideran racional, porque el hombre con su imaginación lo formaliza como relato, como historia o como teoría. Lo consideran emoción, porque da sentido, calma

la desesperación, atenúa la ansiedad y posibilita el manejo de las contradicciones de lo cotidiano. Lo consideran voluntad, porque el mito moviliza, estimula la acción, fortalece las decisiones y justifica las realizaciones (Donoso Torres; 1999).

Es dable imaginar que una vez lanzado a lo público, el mito toma vida y existe "independientemente de sus eventuales usuarios; se les impone mucho más de lo que ellos contribuyen a su elaboración". Los mitos dejan de ser meras ampliaciones distorsionadas de la realidad, sino que guardan relación más o menos directa con el sustrato fáctico, aunque de manera cualitativa muestren una verdadera mutación que desconoce la cronología y relativiza las situaciones y acontecimientos (Girardot; 1999). Por ello es una herramienta de comunicación simbólica, que debe ser de uso regular y constante en la construcción de sentido social y político, que se constituya en fuente generadora de consensos, pero más allá de lo dicho, y del alcance persuasivo, el campo de la argumentación no es ilimitado sino que se circunscribe a los ámbitos de lo verosímil, lo plausible y lo probable (Riorda; 2006).

El mito de gobierno, entonces, no es cualquier ocurrencia, sino que debe representar el ejercicio coherente de lo propuesto discursivamente como contrato de gestión en la faz electoral y la actualización de lo mejorable o renovable de ese contrato, una vez que el gobierno se constituye como tal (Riorda; 2006). El mito es la reificación del objeto de la acción política, por lo que no deja de significar una cosificación y una homogeneización mediante la cual se simplifica todo referente y se trazan explicaciones, consecuencias y caminos deseables para todos (Riorda; 2006). El fin es el de lograr comunidad desde el campo simbólico, desde una serie de propuestas discursivas que hagan ver la realidad de una determinada manera a la mayor cantidad de personas, con un desarrollo que parte desde el pasado, atravesando el presente (Ruiz Ballesteros; 2000).

D) Secuencia para la construcción de la visión de gobierno como mito.

La cuestión de los equilibrios del corto y largo plazo es similar a la tensión entre las decisiones centradas en acciones incrementales y aquellas que se ajustan a la visión de gobierno basada en el mito instalado (Riorda; 2006). Esa cuestión adquiere tonos más suaves cuando la preocupación por el corto plazo monopoliza la atención de los gobiernos, y ribetes más fuertes cuando las decisiones se alejan de los objetivos de largo plazo (Machinea; 2005).

Presupone también que la visión del devenir político de un gobierno, no debe estar tan guiada por las *news*, como por las *views*, es decir, no sólo la actualidad de los hechos debe hacerse presente, sino además, la narrativa del mito de gobierno (Riorda; 2006). Cuando eso se logra, el ciudadano puede integrar las noticias temáticas del día a día con su narrativa vital (Riorda; 2006). Por otro lado, respecto al sentido, el gobernante logra integrar las acciones del día a día con el ciclo largo que constituye su rumbo (Del Río; 2004).

Son varios los países y ciudades que se han embarcado en la tarea de construir su mito o visión de gobierno. Las experiencias internacionales en este sentido abundan y han sido discutidas e interpretadas en espacios también internacionales. La mayoría de la literatura específica proviene de organismos multilaterales como el Banco Mundial (2000, 2002 y 2005), CEPAL (2002 y 2005) e IDEA Internacional (Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral) (2000, 2002 y 2005). Del análisis de estos documentos y de las experiencias internacionales se pueden extraer algunas consideraciones, las cuales pueden expresarse en una secuencia que caracteriza la construcción de la visión estratégica de gobierno. Los pasos de esta secuencia se desarrollan a continuación.

La mayoría de los países que emprendieron la construcción de una visión de gobierno o la institucionalización de un proceso similar (como el diálogo nacional, por ejemplo) tuvieron como antecedente ya sea una *crisis*, algún tipo de conflicto, institucional, político o incluso armado (Chile en 1973, Argentina 2001, El Salvador, etc.), o la emergencia de *oportunidades* de corte histórica.

Estas situaciones excepcionales, de crisis u oportunidad, demandan el establecimiento de acuerdos mínimos que permitan el desarrollo y entendimiento de la sociedad y su proyección hacia el futuro. Es así que se habla de la necesidad de crear un *consenso social* o de lograr la concertación de los distintos y conflictivos actores políticos y sociales. Es harto conocido, en este sentido, la referencia a los Pactos de la Moncloa que orientaron los destinos de la España post Franco o los acuerdos previos a lo que se denominó el “milagro irlandés”.

En este momento de la secuencia aparecen conceptos que intentan resumir la situación deseada, el horizonte, la finalidad que marque el rumbo hacia dónde dirigirse. En los foros comentados por la literatura el concepto “*desarrollo*” aparece con mayor frecuencia. Ello se

debe, en parte, a la legitimidad de la cual goza este concepto en la comunidad internacional (lo que se materializa en documentos y pronunciamientos de organismos y conferencias internacionales) y, en parte, a la amplitud de su contenido y grado de abstracción (lo que permite abarcar considerablemente una realidad cada vez más compleja y heterogénea así como conjugar la variedad de actores sociales y políticos con sus intereses igualmente variados y conflictivos).

La construcción de la visión de gobierno está vinculada, asimismo, al *largo plazo* y *continuidad* de las políticas públicas. Con la definición de un horizonte de país se busca comunicar al mundo la finalidad hacia donde se encamina (y se encaminarán) el conjunto de las acciones públicas. En un contexto global de elevada incertidumbre, el manejo de información y la provisión de escenarios relativamente estables se tornan bienes sumamente preciados. En este sentido, la construcción de la visión no solo informa al mundo sobre cuál es el rumbo que se persigue sino que también lo invita a participar en la construcción de la misma (mediante intercambio comercial, celebración de tratados, inversión extranjera directa, cooperación internacional, etc.).

El largo plazo es un tema que ha preocupado a los distintos paradigmas que dieron formato a los estados a lo largo del Siglo XX (desde los planes quinquenales de la URSS hasta los documentos y recomendaciones recientes del Banco Mundial). La continuidad tiene que ver con evitar la práctica habitual de los gobiernos latinoamericanos de terminar con las políticas que estaban iniciadas al momento de asumir, solo por el hecho de haber sido pensadas por un gobierno anterior y de partido diferente, independientemente de los beneficios sociales que estaban produciendo (Roggero; 2009).

Ahora bien, para lograr escenarios de largo plazo se requiere de la existencia de consensos sociales que trasciendan los gobiernos (Roggero; 2009). Aparece entonces la importancia de instituciones que cristalicen dichos consensos y la exigencia de confeccionar los *arreglos institucionales* pertinentes. La totalidad de opiniones vertidas en foros sobre visión de gobierno coinciden en visualizar la variable institucional como ineludible en la construcción de una visión de gobierno. Según la literatura, son instituciones formales fuertes las que brindan garantías en el respeto de las reglas de convivencia así como en la puesta en práctica de los consensos alcanzados.

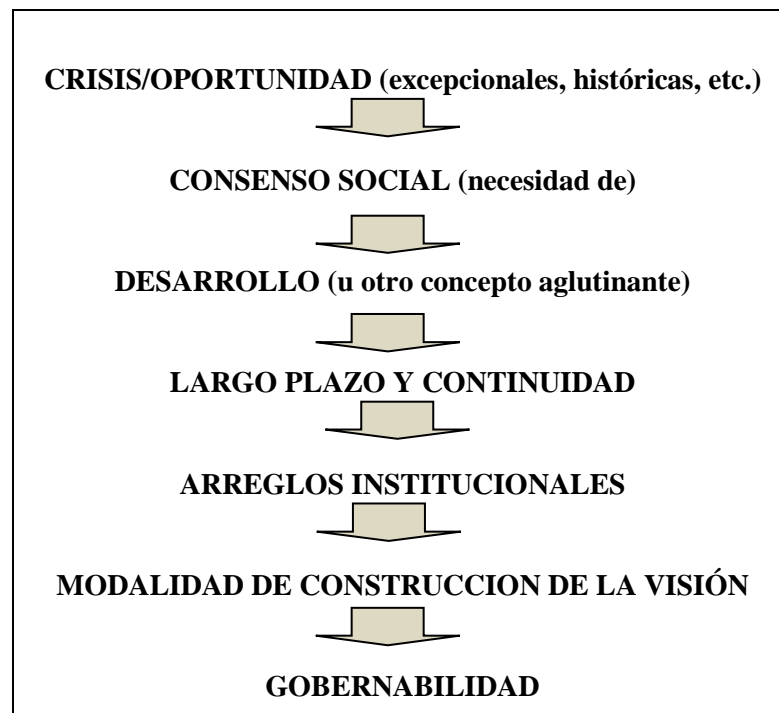
El grado de pertinencia y solidez de los arreglos institucionales es lo que disminuirá (o incrementará) las manifestaciones sociales y la expresión de las demandas por fuera de los canales formales; de allí la variedad de *modalidades para la construcción de una visión de gobierno*. El concepto de “diálogo nacional”, por ejemplo, cuadra mejor para los casos más críticos donde el sistema social estaba desestructurado y la institucionalidad seriamente afectada. Tales fueron los casos de El Salvador a mediados de los noventa y Argentina en el 2001. El caso contrario es Finlandia, que gestiona la construcción de la visión por medio de una comisión parlamentaria permanente, dando centralidad al órgano deliberativo por excelencia. Además de estos dos extremos, se encuentran ejemplos intermedios de puesta en práctica de la visión, a través del Poder Ejecutivo, como ser la conformación de un ministerio específico (Brasil), o espacios mixtos, como podrían ser las agencias de desarrollo económico o los foros económico-sociales.

Con estas apreciaciones se incursiona en los aspectos de *gobernabilidad* que conlleva la visión de gobierno. La literatura revisada pareciera no concebir la construcción de la visión sin la participación de los actores sociales (económicos, sociales, políticos, etc.). Estos actores se consideran estratégicos porque son necesarios para lograr una construcción de la visión socialmente más representativa, para garantizar la supervivencia de la misma a través de su asimilación social (entendiendo por esto tanto el involucramiento de los actores sociales en su puesta en marcha como su actualización y defensa constante ante los cambios de gobierno) y para ganar legitimidad.

No obstante, aunque no lo considere la opción óptima, la literatura (y más aún la experiencia) da lugar a visiones construidas desde el gobierno. Para aquellos casos donde la presencia del estado en la sociedad es importante y la Sociedad Civil Organizada no está muy consolidada, la construcción de la visión por parte casi exclusiva del gobierno no representaría serios problemas, incluso resultaría necesario.

En el cuadro siguiente queda expuesta la secuencia que se puede inferir de los documentos y las experiencias internacionales arriba reseñados:

Secuencia para la construcción de la visión de gobierno



Fuente: Riorda y Roggero; 2009: 6-7.

Por último, vale explicitar las lecciones que, a modo de recomendaciones, fueron enumeradas por CEPAL, Naciones Unidas e IDEA Internacional en un coloquio llevado adelante en el año 2004 en Santiago de Chile. Las mismas proponen una serie de reflexiones para la comprensión y la futura implementación de este tipo de instrumentos.

Lecciones de las experiencias exitosas

Lección 1 – Contar con una visión nacional/regional/provincial/local es fundamental para cerrar la brecha entre el corto y el largo plazo.
Lección 2 – Los acuerdos son más viables y operativos cuando son producto de una visión compartida del futuro.
Lección 3 – Toda visión debe ser holística y equilibrada, de forma que refleje y reconcilie la multiplicidad de intereses y retos de cualquier sociedad.
Lección 4 – Una visión es un proceso de facetas múltiples que se construye con base en la participación y compromiso activo de los actores principales.
Lección 5 – El proceso de construcción de una visión nacional/regional/provincial/local no tiene un formato único, sino que debe adaptarse a la coyuntura de cada país/región/provincia/localidad y a las particularidades de los actores participantes.
Lección 6 – La clave para un diálogo social exitoso está en definir los tópicos que se abordarán en las negociaciones o consultas, así como el ámbito en que se realizará el diálogo o negociación.
Lección 7 – Es necesario considerar las diversas capacidades de los participantes en el diálogo social (representación, cohesión interna, capacidades técnicas, etc.).
Lección 8 – Las estructuras institucionales independientes pueden manejar los conflictos y compensar a los actores que puedan sufrir pérdidas en el corto plazo como resultado del proceso de reforma.
Lección 9 – Es importante que el sector privado se una en torno a una estrategia común y participe en el diálogo con otros actores.

Lección 10 – El gobierno y el sector privado deben trabajar juntos con el fin de establecer una agenda política eficaz desde el punto de vista del crecimiento de largo plazo.
Lección 11 – Los gobiernos deben invertir en instituciones para facilitar el proceso de diálogo político y/o social y la relación entre ambos.
Lección 12 – Los acuerdos políticos son más firmes y viables cuando están acompañados de acuerdos vinculantes para la ciudadanía representada por las organizaciones sociales.
Lección 13 – La democracia y la capacidad de construir una visión nacional/regional/provincial/local se fortalecen mediante la participación y compromiso de la Sociedad Civil Organizada.
Lección 14 – La existencia de un órgano formal es necesaria para definir la visión de futuro, dar seguimiento y evaluar los avances, y ayuda de manera importante a diseñar e implementar una visión general.
Lección 15 – La transparencia y calidad de las políticas son prerequisites para construir acuerdos duraderos y realizables.
Lección 16 – El apoyo de las instituciones internacionales puede ser crucial para el desarrollo de una visión.

Fuente: elaborado con base en Guerrero, Pablo y otros (2005).

Pues bien, a continuación, se especifican algunas apreciaciones operacionales para la construcción de la visión.

E) Dimensiones analíticas en la construcción de la visión de gobierno.

A continuación se desarrollan algunas apreciaciones o lineamientos que tienen que ver con la estrategia metodológica respecto al procesamiento de los datos y la construcción de la visión. Se detallan las dimensiones analíticas al mismo tiempo que los supuestos epistemológicos y metodológicos del modelo de análisis macro. Estas apreciaciones son derivadas de la revisión de literatura y experiencias realizadas a escalas de gobiernos provinciales o de capitales de provincias de gran tamaño.

a) Dimensión temporal.

El primer lineamiento tiene que ver con la presencia de una dimensión temporal en la visión de gobierno. La visión de gobierno no pertenece a un gobierno de turno, no es lo mismo que una plataforma gubernamental ni se agota en el proyecto de un gobierno. La visión es, en cierta medida, la racionalización de un proceso más extenso, es el relato que imputa de sentido a las acciones presentes, para lo cual retoma cosas del pasado, a la vez que se proyecta al futuro. Se podría decir que en la visión de gobierno se mezclan historicismo y proyección.

Asimismo, un mito de gobierno siempre está abierto, nunca cerrado, por lo que de gestión a gestión, si perdura, puede sufrir variaciones, y ello obviamente está en su esencia. Dada su

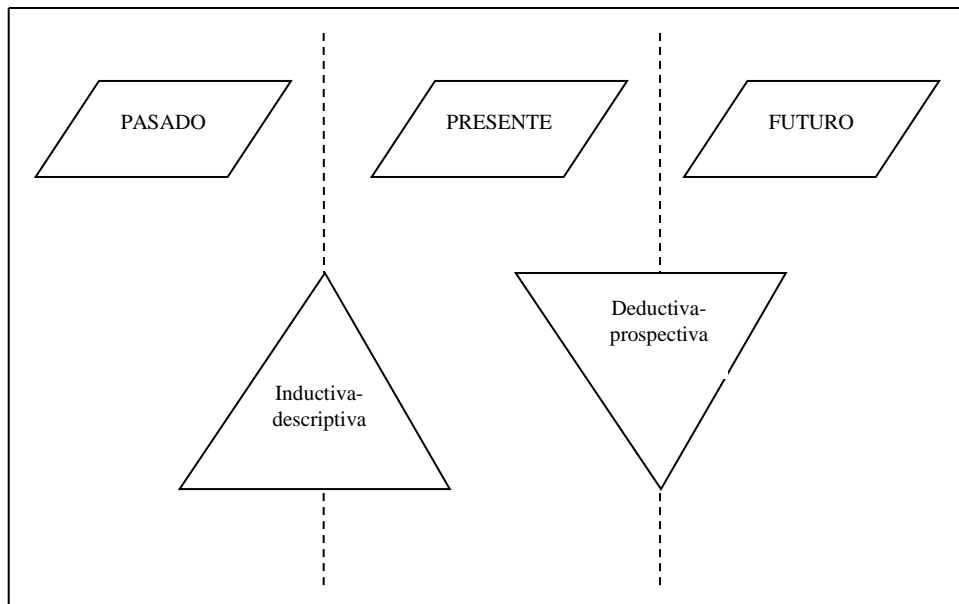
característica, no puede ser un lanzamiento aislado, y lleva años en solidificarse, lo que obviamente manifiesta la incapacidad de instalar un mito en una sola gestión (Riorda; 2006). Ello implica, no que se deba partir de cero, sino por el contrario, que sea la garantía del respeto y cierta continuidad de lo que se viene haciendo, aun en lógica correctiva, mejorativa o superadora (Riorda, 2006).

Analíticamente, la dimensión temporal puede ser fácilmente expresada con las categorías pasado, presente y futuro. Estas categorías permiten delimitar los datos que se toman para realizar el análisis y la construcción de la visión de gobierno. Para el “pasado”, por considerar una de las categorías, cobran importancia documentos como la constitución política, los planes generales estratégicos o de desarrollo, y aquellos documentos que marquen los ejes rectores o las políticas que hayan continuado a pesar de los cambios de gobierno, así como las entrevistas a los actores claves de estos lineamientos.

b) Dimensión epistemológica.

La dimensión temporal se complementa con otra de carácter más epistemológico, que tiene que ver con la manera de articular el pasado, el presente y el futuro, y con los modos de analizar la información que se va recolectando. Esta dimensión tiene dos categorías: una inductiva-descriptiva y otra deductiva-prospectiva. La combinación de las dos dimensiones (la temporal y la epistemológica) se puede graficar de la siguiente manera:

Dimensiones temporal y epistemológica



Fuente: Riorda y Roggero; 2009: 11.

Con la categoría “inductiva-descriptiva” se hace referencia a un análisis de tipo “retrospectivo” o “post-decisional” (Aguilar Villanueva; 1992b). El análisis se realiza después de haber sido tomadas las decisiones, y posiblemente implementadas; el papel del analista de políticas consiste en imputar de racionalidad al conjunto de hechos, acciones, declaraciones, documentos, etc., que ha realizado tanto el gobierno presente como los gobiernos previos (Roggero; 2009).

Los datos aquí son analizados sin nociones previas “duras”, vale decir, se realiza un análisis inductivo, donde se intenta interpretar y comprender la visión con base en los documentos, las entrevistas y las acciones referidas a los periodos de gobierno previos y al presente. De esta manera, las dimensiones, categorías, tipologías, etc., irían surgiendo de la mano del análisis de los datos. Esto no quiere decir que no se haga uso de teorías, antes bien, aduce que las nociones teóricas acompañarán al análisis de los datos antes que adelantarse a los mismos. (Por ejemplo, podría ser que los datos lleven a que se caracterice la forma de relación estado y sociedad con una matriz estado-céntrica de tipo paternalista).

El producto de este primer momento de análisis es la caracterización/descripción de la visión de gobierno en el presente. Con base en los datos analizados, se establecen las características principales de la visión en tiempo actual. En este sentido, cobra importancia la construcción

de matrices que ordenen las acciones gubernamentales que actualmente se están implementando. Se puede decir que este momento del análisis se encuadra en lo que Laswell (1992a y 1992b) denominara el análisis *de* la política. Aquí importa en análisis descriptivo, el diagnóstico de cuál ha sido la orientación estratégica seguida hasta la fecha, cuáles son las continuidades y discontinuidades significativas con respecto a los gobiernos precedentes, o si, por el contrario, resulta imposible inferir algún patrón estratégico a lo largo de los años considerados.

Una vez analizada la información correspondiente al pasado y el presente, se prosigue al análisis deductivo-prospectivo. Siguiendo con Laswell (1992a y 1992b), aquí es donde aparece la impronta normativa del análisis de políticas: el análisis *en* la política. También es aquí donde se activaría un componente de previsión y anticipación del enfoque construccionista. Habiendo identificado los principales lineamientos y los ejes rectores de las gestiones anteriores y habiendo caracterizado y diagnosticado el presente, corresponde proyectar el gobierno hacia el futuro. Naturalmente tal proyección se hará con base en las características presentes de la visión, sus potencialidades y limitaciones; pero es aquí donde los aspectos pre-decisionales (previos a las decisiones de políticas), dotados con espíritu de voluntad, tienen lugar. Esta parte es propiamente la “orientación para la acción”.

La proyección hacia adelante estará más o menos consensuada socialmente, según sean los acuerdos sociales preexistentes o el grado de participación de la sociedad civil en el proceso de construcción de la visión estratégica. Como se dijo en apartados previos, esta es una decisión que ha sido variada en las distintas experiencias internacionales y dependerá del grado de consolidación de la Sociedad Civil Organizada, el grado de apertura a la participación ciudadana en las decisiones de políticas por parte del gobierno y la participación del estado en el desarrollo económico y social, entre otras variables. La entrevista con la alta jerarquía del estado, con quienes participan e influyen en las decisiones de políticas, con los agentes claves del desarrollo de la sociedad, más la realización de grupos focales que integren las valoraciones de todos ellos, cobran aquí fundamental importancia para la proyección de la visión.

Por último, con respecto al análisis de datos, en una porción importante se realiza siguiendo los postulados de la *grounded theory* (estrategia de análisis sobre la que está diseñado el

software ATLAS.ti). Siendo que la modalidad de razonamiento que orienta esta herramienta de análisis es la inducción, la misma se utiliza con mayor intensidad para analizar el pasado y presente de la dimensión temporal. Se realiza la revisión y análisis de los datos pertinentes y progresivamente se los va agregándolos. Sin embargo, más que de una agregación se trata de una síntesis y reinterpretación por parte del analista de política, quien, debido a preconceptos y anticipaciones de sentido, no puede evitar la decisión de cuáles criterios se utilizarán para organizar la agregación. Como resultado, se obtienen premisas, conjeturas, afirmaciones, aseveraciones, teorías incluso. De allí que los autores de la *grounded theory* sostengan que “la calidad de una teoría puede ser evaluada por el proceso mediante el cual ha sido construida” (Strauss; 1987).

Sobre estas relaciones, aseveraciones o premisas se trabaja el grado de consenso que presentan los actores claves para el proceso de construcción de la visión. El objetivo específico de esta parte del análisis es llegar a dichas premisas. La articulación y sistematización del conjunto de las mismas conformarán gran parte del “argumento” de la visión estratégica de gobierno.

De esta manera, se concluye el capítulo referido al marco teórico de la tesis. Habiendo establecido y precisado las principales premisas y conceptos del enfoque construccionista, se confeccionaron dos modelos de análisis correspondientes a los niveles micro y macro. El siguiente capítulo, dando inicio a la segunda parte del presente trabajo, comienza con los estudios de caso desde los modelos analíticos aquí desarrollados.

SEGUNDA PARTE:
ANÁLISIS DE CASOS

CAPÍTULO II:
El caso del Ministerio de Obras y Servicios Públicos de la
Provincia de Catamarca, 2004/2011.
Una política de infraestructura para la integración territorial,
económica y social.

Introducción

En el presente caso se analizan los principales programas del Ministerio de Obras y Servicios Públicos de la Provincia de Catamarca llevados a cabo durante dos periodos de gobierno (2004-2007 y 2008-2011). El Ministerio estuvo a cargo de Juan Cristóbal Acuña, en el gobierno del Frente Cívico y Social del Gobernador Eduardo Brizuela del Moral.

Para tal fin se utiliza como modelo de análisis el enfoque construccionista en su versión micro, específicamente la categoría núcleo de la política pública. Desde este marco, se entiende que la cuestión fundamental en las políticas públicas es la definición del problema público que se quiere resolver y que dicho problema está compuestas por tres elementos constituyentes: el enfoque, las líneas de acción y los indicadores de evaluación impacto.

Por *enfoque* se entiende la orientación estratégica de las intervenciones gubernamentales. Tiene que ver con valores, finalidades, principios y premisas causales que subyacen a las líneas de acción que componen una política pública. Las *líneas de acción* son los instrumentos propiamente dichos, la acción programática, los programas gubernamentales. Los *indicadores de evaluación* de impacto, por último, son justamente los indicadores que constatan las causas y manifestaciones del problema que se quiere resolver.

Metodología

La metodología utilizada se basó en la triangulación, combinando el uso de técnicas y datos cuantitativos y cualitativos. Las técnicas de recolección de datos fueron la entrevista, el relevamiento de datos secundarios (entre ellos documentos oficiales y datos estadísticos) y también la realización de grupos focales con los principales funcionarios, además de la observación participante.

La interpretación de la información relevada y procesada consistió en el análisis documental y la *grounded theory*. Según esta última, el proceso de análisis consiste en agregar de manera inductiva la información relevada, arribando a premisas y teorías fundadas en la misma información relevada. Por ende, los valores y opiniones del autor deben influir lo menos posible en el análisis; antes bien, la función del autor consiste en agregar y analizar la información relevada y provista por el caso.

En tal sentido, se realizaron 15 entrevistas a altos funcionarios, pertenecientes al equipo de gobierno, y se recurrió a la observación participante. Los documentos relevados provienen en su mayoría de los tres organismos que componen el Ministerio, entre los cuales se encuentran: 1 Plan Director; 3 planes de acción; más de 200 documentos gráficos; 17 memorias; 8 informes técnicos; 4 actas; 27 mapas; 20 infografías; 5 informes internos; presupuestos; listado de proyectos. También se realizaron entrevistas y se analizaron documentos pertenecientes a otras áreas del gobierno.

Además, se relevaron notas periodísticas vinculadas a obra pública de los principales medios gráficos provinciales. Por último, se realizó un análisis estadístico con información secundaria proveniente en su mayoría de la Dirección de Estadísticas y Censos de la Provincia, y adicionalmente del INDEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos) y fuentes internacionales. También se relevó información cuantitativa (principalmente presupuestaria) desde los mismos organismos que conforman el Ministerio.

El análisis del caso se organiza en tres partes. En la primera, se desarrolla el enfoque o teoría de entrada identificado en la política pública del Ministerio y desde el cual se encara el problema público. En la segunda, se analizan las líneas de acción formuladas e implementadas desde los tres organismos principales que componen el Ministerio. En la tercera, se realiza un análisis de los indicadores de evaluación de resultados e impactos asociados a las líneas de acción implementadas y orientadas por el enfoque del Ministerio. Finalmente, se concluye.

I. ENFOQUE.

Por enfoque se entiende la orientación estratégica de las intervenciones gubernamentales; tiene que ver con valores, finalidades, principios y premisas que subyacen a las líneas de acción que componen una política pública. Resumidamente, en gran parte es la teoría causal sobre la cual se actúa para resolver un problema público.

Integración territorial, económica y social

El principal concepto desde el cual el Ministerio de Obras y Servicios Públicos toma posición es la **deficiente o escasa integración** en Catamarca. Ocupándose de la parte “dura” de las políticas, de las obras públicas propiamente dichas, el Ministerio parece haber asumido el compromiso de integrar a los catamarqueños desde tres puntos de vista, que el equipo de gobierno considera sustanciales y que están interrelacionados:

- a. el **territorial**,
- b. el **económico** y
- c. el **social**.

La **integración territorial** refiere a las comunicaciones y la circulación en el territorio provincial. Aquí entran en juego la conectividad tanto entre las localidades que componen la Provincia como entre esta última y la región y el mundo. La **integración económica**, por su parte, es asociada principalmente con la infraestructura energética necesaria para producir y crecer sin restricciones, como también con la disponibilidad de capital humano para el mismo efecto. También puede ser asociada a cuestiones de competitividad.

La **integración social**, por último, consiste en aumentar y mejorar la infraestructura social, en educación y salud, en deportes y recreación, como también en facilitar el acceso de las familias a esos servicios sociales y los servicios públicos. Refiere a aspectos de la calidad de vida, por lo que también engloba temas como el empleo y la superación de la pobreza e indigencia.

Desde este enfoque, el problema en torno a la integración es analizado en sus distintas manifestaciones. Por una parte, la escasa integración se manifiesta en el **aislamiento de las localidades** entre sí, en especial de aquellas más distanciadas con respecto a los principales centros urbanos y económicos de la Provincia. Pero también se manifiesta en el aislamiento **de la Provincia** en relación a los circuitos de desarrollo a nivel nacional, regional y mundial. Esto plantea un doble desafío: primero, cómo hacer que el desarrollo llegue a las localidades del interior y, segundo, cómo hacer que el desarrollo se consolide en la provincia y se sustente en el tiempo.

De esta manera, se vislumbran las explicaciones y causalidades que subyacen a las apreciaciones de los entrevistados. Naturalmente, por la competencia del área, los problemas son enfocados desde la obra pública y se piensan soluciones desde el mismo ángulo. La integración se muestra como el concepto central en torno al cual cobran sentido todas y cada una de las acciones implementadas desde el Ministerio. En términos de Muller (2002), se podría decir que el problema de la deficiente o escasa integración es la representación social desde la cual se mira la realidad a intervenir. En tal sentido, “integración” es el referencial global en torno a la cual giran referentes sectoriales como la integración territorial, económica y social. Cada uno de esos referentes cobran sentido en relación a la integración.

Por otra parte, la escasa integración se asocia a la **falta de acceso** de la población a los servicios públicos y sociales. En relación a los servicios sociales, el deterioro, insuficiencia o inexistencia de escuelas, centros de salud y de recreación dificultaría que segmentos importantes de la población accedan a esos servicios o que, si lo hacen, los mismos no tengan infraestructura de calidad. En consecuencia, se impide que se efectivice la igualdad de oportunidades en todo el territorio provincial y en todos los estratos de la sociedad.

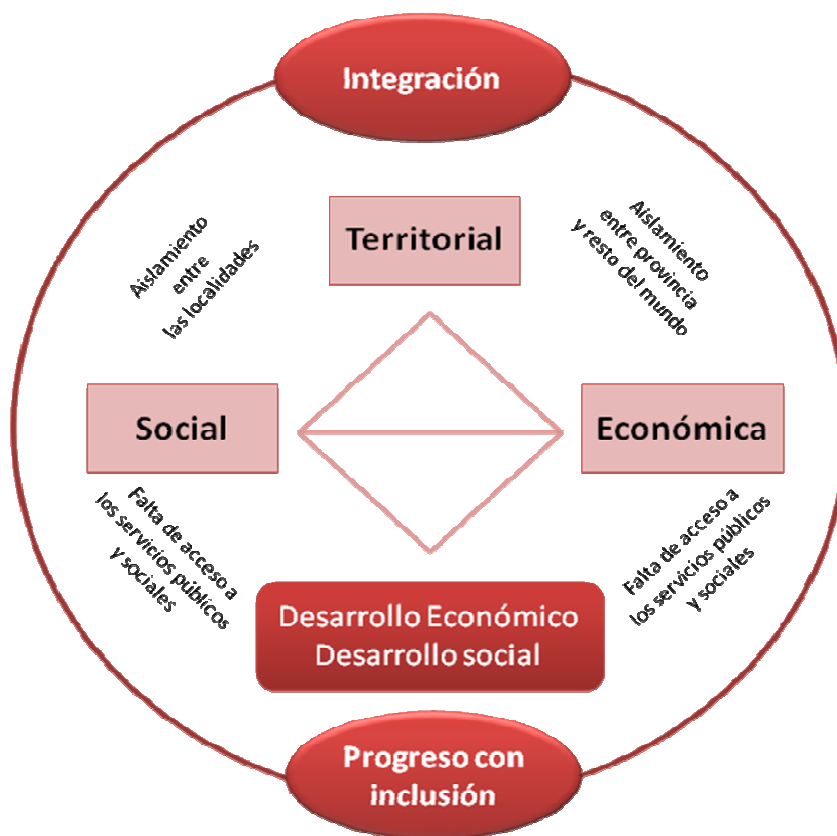
Con respecto a los servicios públicos, la falta de acceso a ellos tiene consecuencias negativas tanto en lo económico como en lo social. En lo económico, la deficiencia y en algunos casos inexistencia de la infraestructura energética impide la generación o expansión de proyectos productivos que produzcan empleo y desarrollo económico en todo el territorio provincial.

En lo social, el acceso a los servicios públicos conlleva indefectiblemente mayor calidad de vida. La infraestructura social básica es una condición necesaria para que los hogares puedan superar las necesidades básicas insatisfechas y salir de la pobreza. Asimismo, las escuelas y los centros de salud, además de ser refaccionados, ampliados o construidos, para ser aprovechados adecuadamente deben contar con servicios públicos básicos, en este caso, la electricidad.

Estas son las premisas causales más preponderantes que surgen del análisis y que sostienen el enfoque desde el cual el Ministerio aborda el problema sobre integración. El aislamiento y la falta de acceso, en distintas variantes, son las principales causas que provocan el problema de

la deficiente o escasa integración. Gráficamente, se puede representar el enfoque de la siguiente manera:

Enfoque de política pública, Ministerio de Obras y Servicios Públicos



Fuente: elaboración propia.

A su vez, el uso del término “integración” se legitima en vinculación a conceptos socialmente aceptados y de consenso generalizado como desarrollo económico y social. El accionar y las intervenciones del Ministerio argumentativamente contribuyen a lograr alcanzar un progreso con inclusión. Progreso, inclusión, desarrollo, son términos con una carga valorativa de aceptación prácticamente unánime en la sociedad. Ahora bien, estas referencias requieren correspondencia en las intervenciones programáticas (como se analiza en el próximo apartado), para lo cual se van acotando y expresando en términos más operativos, que puedan ser traducibles a las tecnologías de intervención disponibles en el Ministerio. Las cadenas causales, en ese sentido, permiten dicho proceso.

Como se puede ver, los tres puntos de vistas de la integración están interrelacionados, aunque se puede decir que la integración territorial actúa mayormente como la condición primera para

la mejora de las restantes y el consecuente desarrollo económico y social. Asimismo, en el gráfico se enumeran las manifestaciones concretas del problema público que busca resolver el Ministerio.

Se menciona el aislamiento entre las localidades y de la provincia con el resto del mundo, los cuales están más emparentados con la integración territorial. También, se menciona la falta de acceso a los servicios públicos y sociales, tanto para los hogares como para las empresas, quienes se ven afectadas por las carencias tanto de capital humano como de energía (gas y electricidad) para el desarrollo de proyectos productivos.

De la misma manera que los tres tipos de integración están interrelacionados, también lo están las manifestaciones del problema en cuestión. A modo ilustrativo, la ausencia o mal estado de las rutas y caminos dificulta que los hogares de las localidades más alejadas de los centros urbanos accedan a servicios de salud, en especial aquellos de mayor complejidad.

Otro ejemplo, la falta de la infraestructura energética necesaria impide el funcionamiento de la infraestructura social implantada; también puede ocurrir que las inversiones en infraestructura social y energía en las localidades aisladas sean el paso antecedente para la generación de proyectos productivos o el mejoramiento de caminos.

En definitiva, el enfoque sostiene que la resolución de estas cuestiones produce integración en sus tres dimensiones y conlleva a mayor desarrollo económico y social, logrando que Catamarca progrese con inclusión.¹⁶

La igualdad de oportunidades efectiva como fin último en la escala de valores

Uno de los principales principios rectores de la gestión, respaldado por la voluntad política explícita del Gobernador, ha sido la igualdad de oportunidades, más específicamente, que esta sea efectiva. Según las entrevistas, el gobierno provincial se planteó el desafío de lograr avanzar en el progreso sin excluir sectores de la sociedad.

¹⁶ Se puede apreciar que el enfoque del Ministerio se corresponde ampliamente con el Plan Estratégico Territorial (PET) y su conclusión de que los mayores desafíos tienen que ver con la estructura del territorio, la dinámica económica y la social.

Desde el Ministerio de Obras y Servicios Públicos el principio es materializado con la obra pública, concibiéndola como política transversal, que atraviesa todos y cada uno de los ejes de gobierno implementados durante los 8 años de gestión. Asimismo, la obra pública aparece como la base que apunala el conjunto de las políticas públicas en la provincia.

En estrecha relación con esta preponderancia de la obra pública, está el beneficioso contexto económico y financiero del periodo analizado. La actividad minera provee al gobierno provincial de importante financiamiento que ingresa en concepto de regalías mineras, con el valor de 3% a precio boca de mina. Con una macroeconomía de tipo de cambio devaluado, sumado a que el 100% de lo producido por las mineras se exporta, la Provincia de Catamarca se encuentra en una situación financiera muy favorable. De allí que la decisión del Gobernador haya sido tomar la obra pública como la base de las políticas del gobierno. El Ministerio de Obras y Servicios Públicos fue el órgano a través del cual se llevó a cabo esta decisión.

La igualdad de oportunidades se materializa quizás más directamente con la Subsecretaría de Infraestructura Pública, porque invierte en educación, salud y deportes. Pero también ocurre con las demás áreas, quienes invierten en energía y en rutas y caminos, facilitando tanto el desarrollo productivo como la accesibilidad de la población en general y de las más alejadas, en particular, a los servicios públicos (energéticos) y sociales (salud, educación, deportes y recreación).

Doble tarea del Ministerio: gestionar el día a día y gestionar el largo plazo

A los tres puntos de vistas sobre la integración, el Ministerio se habría esforzado por combinarlos constantemente tanto en la implementación como en la formulación de las políticas, buscando sentar las bases para el desarrollo económico y social de la Provincia en el mediano y largo plazo. Se puede decir concretamente, con base en las entrevistas, que la labor del Ministerio ha estado encomendada a hacer efectiva la igualdad de oportunidades, pero al mismo tiempo a realizar grandes obras estructurales, que garanticen en el mediano y largo plazo el bienestar y desarrollo de Catamarca.

Esta doble tarea está presente en cada una de las áreas y en sus respectivas planificaciones y ejecuciones. Por un lado, la gestión del Ministerio implicó trabajar paso a paso, incrementalmente, resolviendo cuestiones puntuales, que fueron urgentes o imprevistas. Pero, por el otro lado, desde la cartera siempre estuvo presente la búsqueda de sentido de las acciones implementadas en clave planificación del desarrollo del mediano y largo plazo, pensando de modo estratégico, atendiendo las tendencias de los sucesos que ocurren más allá del territorio provincial y del periodo de gobierno.

II. LÍNEAS DE ACCIÓN.

Las líneas de acción tienen que ver con las acciones programáticas formuladas e implementadas, son los componentes de la política pública del Ministerio para resolver el problema en torno a la integración. Está vinculado a la hechura (el diseño) de los instrumentos con los cuales intervenir sobre el problema y con el proceso de implementación de los mismos.

Objetivos de política y fortalecimiento institucional

El enfoque adoptado por el Ministerio en torno al problema de la integración se materializa en tres objetivos concretos, que se sostuvieron durante los dos periodos de gobierno. Ellos son:

- 1) reducir el **aislamiento** tanto de las localidades entre sí como de la Provincia en relación a los circuitos de desarrollo a nivel nacional, regional y mundial,
- 2) aumentar la **capacidad energética**,
- 3) mejorar la **infraestructura social** necesaria, en educación y salud, como también deportes y recreación.

Dicho cometido se corresponde con la forma de organización del Ministerio, la cual se estructura en tres grandes áreas: vialidad, servicios públicos e infraestructura.

Tres grandes áreas del Ministerio de Obras y Servicios Públicos



Fuente: elaboración propia con base en Ministerio de Obras y Servicios Públicos (2011).

El fortalecimiento y consolidación institucional de estos organismos fue una orientación estratégica del Ministerio a lo largo de todo el periodo. La premisa que se sostiene desde el equipo de gobierno es que las políticas públicas, para ser de largo plazo, requieren de organismos fuertes, equipados, con recursos humanos calificados, con instrumentos de política suficientes. En definitiva, equipos conformados y consolidados, capaces de implementar todas y cada una de las políticas que se formulan desde el Ministerio y de sostenerlas en el tiempo. A continuación, se desarrollan las principales líneas de acción de cada una de las áreas.

1. INFRAESTRUCTURA VIAL.

En el área vialidad, se sostiene como teoría causal que **la integración territorial es el punto de partida para la integración social**. Con la igualdad de oportunidades como prioritaria en la escala de valores del Gobierno, se argumenta haber formulado líneas de acción para mejorar el tema del acceso a los pueblos del interior. Al anteponer la integración territorial como condición necesaria para la integración social, se justifica las inversiones realizadas en vialidad (1.1601.6 km), utilizando argumentos más sensibles y socialmente aceptables, asociados a la inclusión social. De esa manera, se logra cargar de emotividad a la obra pública, encuadrándola argumentativamente desde un enfoque que le otorga un sentido social determinado.

(...) siempre lo que estamos buscando es tratar de hacer la integración lo más rápido posible, y sabemos que el camino es esencial para cualquier tipo de

desarrollo dentro de una región. En este caso, si vos no tenés caminos, por ahí se te dificulta que llegue la salud, los servicios de luz y gas, y ni hablar de poder hacer una comercialización fluida y a un costo más bajo. (ECatVial 1/ 2011)¹⁷

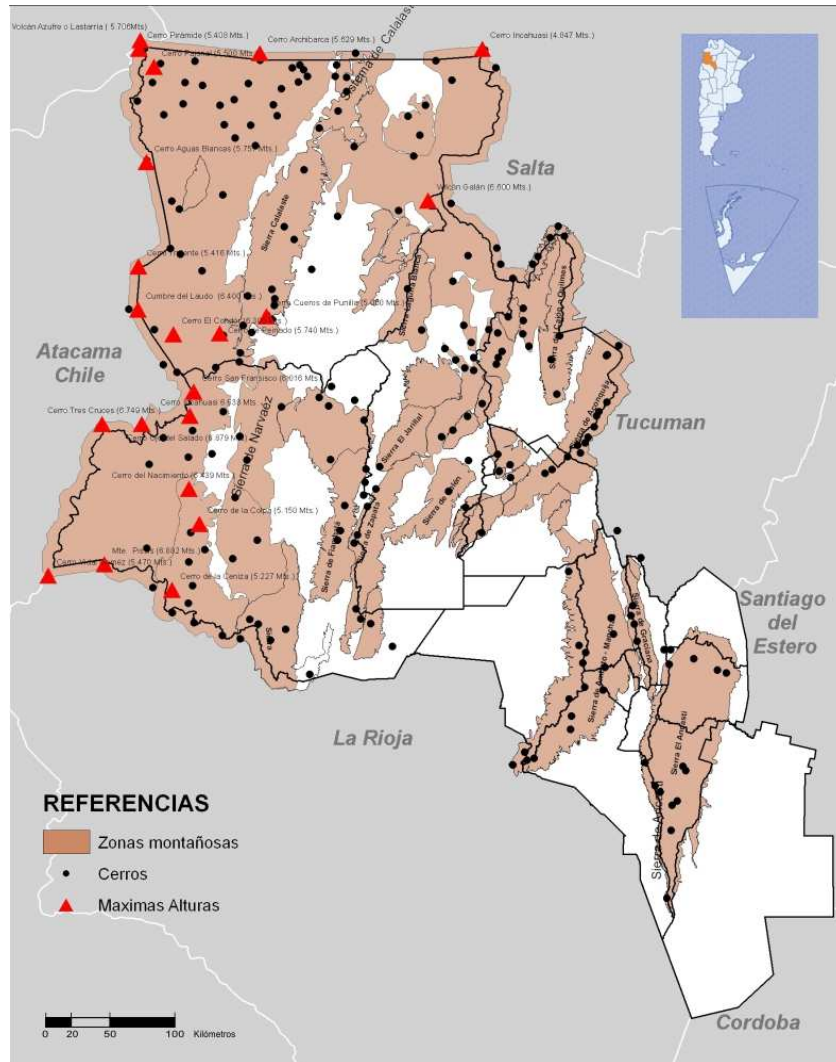
(...) toda esa integración es la que queda planteada y queda hecha a grandes rasgos, para hacer un desarrollo de la provincia en materia vial, que va a beneficiar a zonas limítrofes, y a la economía regional en nuestra provincia...con la idea siempre de que el día de mañana, todo el mercado va a ser mucho más fuerte, y donde Catamarca tiene una base fundamental que es la minería. (ECatVial 1/ 2011)

Desde el punto de vista de la interdependencia entre solución y problema, tiene que ver con los instrumentos disponibles por la Administración General de Vialidad Provincial que básicamente consisten en mejorar caminos (ripios y pavimento), recuperar caminos pavimentados y abrir nuevos caminos. Con tales soluciones a disposición del Ministerio, en la construcción de problema público se prioriza la integración territorial por encima de la social y económica.

No obstante, esta premisa se justifica también en el hecho objetivo de que, debido al aislamiento natural entre los valles, no resulta fácil la comunicación entre las distintas localidades. Como se puede apreciar en el siguiente mapa, son tres grandes cerros que corren de norte a sur, cierran el paso en dirección este-oeste y obligan incluso a transitar por otras provincias para comunicarse entre localidades catamarqueñas.

¹⁷ Entrevistado - Catamarca - Vialidad – número 1 / 2011.

Orografía Catamarca



Fuente: Atlas Catamarca, Gobierno de Catamarca (2011)

En palabras de uno de los entrevistados:

(...) vos verás que la mayoría son Este-Oeste, porque la topografía de nuestra Provincia, los cordones montañosos tienen sentido Norte-Sur o Sur-Norte. (...) Los caminos se desarrollaron paralelos a los cordones. Todas estas inversiones son muy grandes, muy caras y técnicamente a veces no son factibles por las alturas por las que tienen que pasar. A pesar de eso, nosotros fuimos tratando de cambiar estos criterios. (ECatVial 2/2011)

Desde el enfoque construccionista de análisis de políticas, se aprecia entonces cómo se conjugan datos y hechos objetivos con explicaciones, enunciados y apreciaciones de valor en

la construcción del argumento. La argumentación termina siendo un conjunto de elementos fácticos y valorativos que conviven y se complementan para fortalecer la construcción del problema público.

Según los entrevistados, mientras las familias no tengan acceso a los servicios de salud y educación, no podrán hacerse del capital humano necesario para una mejor calidad de vida. El acceso a la calidad de vida implica más y mejores escuelas, más y mejores centros de salud (a cargo de la Subsecretaría de Infraestructura Pública), pero también más y mejores caminos y rutas, que les permitan a todas las familias acceder a esos servicios.

Obras seleccionadas de las finalizadas y en ejecución en Delegación Santa María: Antofagasta de la Sierra – Quebrada de Randolpho; Corral Quemado – Villa Vil; El Eje – Puerta de Corral Quemado



Fuente: Administración General de Vialidad Provincial (2011).

Con este objetivo se implementó un plan de obra vial. Se buscó **desarrollar la comunicación por dentro de la Provincia**, sin tener que salir de la misma para ir de una localidad catamarqueña a otra.

(...) el objetivo ha sido diseñar un plan de obra vial que nos permita desarrollar nuestra comunicación por dentro de la Provincia. Porque hoy para ir al

Departamento Santa María, por el estado de los caminos, vamos por Tucumán, en vez de hacer Catamarca, ir por Belén hasta Santa María. (ECatVial 2/ 2011)

La otra integración que queríamos era porque para irnos al Oeste de nuestra provincia - Aimogasta, Tinogasta -, tenemos que pasar por La Rioja, donde salimos de nuestra provincia, entramos a La Rioja y volvemos a entrar a nuestra provincia Siempre tratamos de que la integración de nuestra provincia sea por territorio provincial. (ECatVial 3/ 2011)

En esta mejora de la comunicación entre las localidades, también se tuvo en cuenta aquellas vías de comunicación que permitieran conectar varios sectores productivos y desarrollar las economías regionales. La finalidad, según los entrevistados, siempre fue abarcar todo el territorio provincial, dentro de las factibilidades técnica y económica, y que se permita comercializar tanto hacia las otras provincias como hacia el exterior.

Obras seleccionadas de las realizadas en Delegación Este:
Rutas provinciales N° 21, 27, 30 y 42.



Fuente: Administración General de Vialidad Provincial (2011)

Al mismo tiempo que se mejora el acceso de los pueblos del interior a los servicios, se contribuye a cimentar la **política de turismo**. La teoría causal detrás es que, **mientras más distribuidas estuvieran las rutas y caminos, más distribuido estará el desarrollo**. En tal sentido, los entrevistados argumentan que los caminos “ponen en valor” lugares que hasta ese momento no habían sido considerados y que esa es la **política de agregado de valor que conlleva Vialidad Provincial**. Eso ocurre, por ejemplo, con la región de Tinogasta, una de las zonas más alejadas de la provincia, donde la inversión vial habría acarreado un mayor desarrollo del turismo.

Obras seleccionadas de las realizadas en Delegación Tinogasta:
Tinogasta – Costa de Reyes; Fiambalá – Palo Blanco.



Fuente: Administración General de Vialidad Provincial (2011)

Integración del territorio provincial

En total, con un presupuesto de 608.316.018,00 pesos, se intervino en 1.606,6 km de rutas y caminos (incluyendo caminos mejorados – ripio y pavimento -, caminos pavimentados recuperados y apertura de caminos y otros) en el transcurso de ocho años. Ello equivale a un promedio de 200 km por año.

La distribución de las obras, según los entrevistados, se rige principalmente por el criterio de integrar todo el territorio provincial. Con la excepción de Capital, tradicionalmente receptora de una parte importante de las inversiones, por su escala, población e intensidad de circulación, la mayor cantidad de kilómetros fueron hechos en los departamentos de Tinogasta, Antofagasta de la Sierra, Pomán y Ambato, todos ellos departamentos relativamente alejados del Valle Central.

Km por departamento y región. Periodo 2004/2011.

DEPARTAMENTOS	KM
La Paz	97,9
El Alto	23,7
Ancasti	39,1
Santa Rosa	81,8
TOTAL REGIÓN ESTE	242,5
Ambato	117,1
Capayán	43,0
Paclín	43,2
Fray M. Esquiú	17,7
Capital	214,6
Valle Viejo	41,3
TOTAL REGIÓN CENTRO	476,8
Andalgalá	98,5
Antofagasta de la Sierra	159,0
Belén	108,2
Pomán	128,3
Tinogasta	370,7
Santa María	22,6
TOTAL REGIÓN OESTE	887,3
TOTAL PROVINCIA	1.606,6

Fuente: elaboración propia con base en datos de la Administración General de Vialidad Provincial, 2011.

Nota 1: incluye obras finalizadas y en ejecución. Nota 2: incluye las obras correspondientes a las tres categorías: “caminos mejorados (ripio y pavimento)”, “caminos pavimentados recuperados” y “aperturas de caminos y otros”.

En el análisis de los datos, si se agrupan los departamentos en zonas, se observa que la magnitud de obras en infraestructura vial aumenta de Este a Oeste, es decir, a medida que se aleja de las regiones y subregiones próximas a los principales centros urbanos de Catamarca y las provincias limítrofes, y se acerca a los departamentos de Cordillera (de Los Andes). Los kilómetros realizados en la zona Este representan el 15%; en la zona Centro, 30%; y en la zona Oeste, 55%.

Km por zona (%). Periodo 2004/2011.



Fuente: elaboración propia con base en datos de la Administración General de Vialidad Provincial; 2011.

A map segment showing the location of Pto. Nieto. It is situated between La Brea to the west and San Antonio to the east. The map includes a road labeled 241 and a route labeled 41. Other locations shown include A. Pomán, La Brea, and Co. Gola.



Fuente: Administración General de Vialidad Provincial (2011)

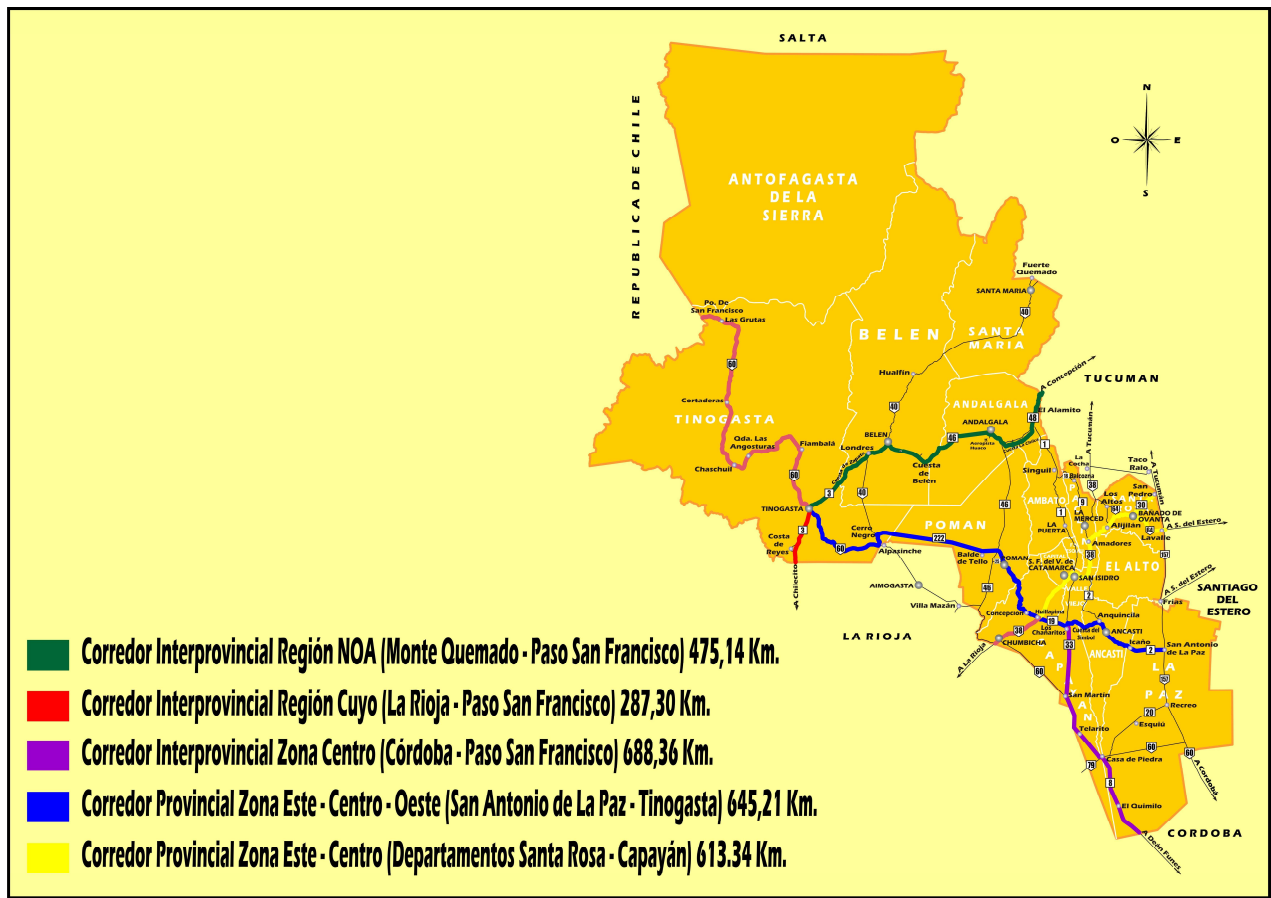
Región Cuyo y Zona Centro, y los provinciales Zona Centro, Zona Este-Centro y Zona Este-Centro-Oeste.

La idea en este momento, o el objetivo que nosotros dejamos planteado a futuro es que creemos que el desarrollo de la Provincia de Catamarca se va a marcar fuertemente - no sólo Catamarca sino las provincias del NOA-, por el desarrollo minero fundamentalmente. Todos los emprendimientos mineros y el corredor minero, eso nos lleva a que apuntemos siempre la comunicación hacia el paso de San Francisco, que es la ruta donde nos va a comunicar no solamente con Chile sino que va a ser el puerto de salida de toda la producción minera, agrícola, ganadera que pueda tener no sólo Catamarca sino toda la región NOA. Con esto nosotros planteamos todos estos corredores. (ECatVial 1/ 2011)

Asimismo, el criterio de factibilidad se activa y hace presente en la argumentación y construcción de la política pública. Se descartan soluciones que desde el criterio de optimización habrían sido las elegibles y se escogen aquellas cuya implementación está al alcance del gobierno, considerando restricciones políticas. Durante los periodos de gestión analizados hubo un distanciamiento político entre Catamarca y Nación, que afectó negativamente las transferencias nacionales directas hacia la provincia.

Técnicamente también se podría hacer un túnel que atravesase los cordones montañosos y listo, pero (...) el financiamiento de nuestras rutas, para construir y mantener nuestras rutas provinciales, son con fondos propios y sin ayuda nacional. Así que tuvimos que poner los pies sobre la tierra y proyectar cosas que sean factibles en el mediano y largo plazo. (ECatVial 3/ 2011)

Corredores estratégicos planificados



Fuente: Administración General de Vialidad Provincial (2011)

De acuerdo a los datos analizados, el sistema resultante de la combinación de estos corredores busca **reducir el aislamiento de la Provincia y conectarla con el país, la región y el Asia Pacífico**¹⁸. Con el plan denominado “Corredor Transversal Sur y Terminal de Transferencia Intermodal de Cargas San Antonio de La Paz”, por ejemplo, se habilitarían las vías de comunicación al Paso de San Francisco para todo el NOA, centro y el litoral del país, y el MERCOSUR.

(...) hemos diseñado estos corredores interprovinciales, que lo hemos presentado en reuniones en la región NOA (Noroeste Argentino), cuando se priorizaron algunos corredores que tienen interés para las provincias vecinas, llámese Tucumán, Córdoba, La Rioja, Santiago del Estero, para tener una comunicación

¹⁸ Esta última zona es la más estimada por los entrevistados debido a que contiene los mercados más preponderantes y con mayor proyección en la esfera mundial.

hacia el paso de San Francisco. Es decir, todos estos corredores apuntan hacia eso. (ECatVial 4/ 2011)

Según se plantea en el plan, el Corredor y la Terminal mejora la conectividad y la accesibilidad de la Provincia, y posibilita la reposición estratégica de la misma, en la intersección del Corredor Bioceánico Norte con el Corredor Andino. Ello permitiría a la Provincia en sí y, especialmente, a San Fernando del Valle de Catamarca (la capital) actuar como un nodo articulador de la circulación entre las regiones del Noroeste, Centro y Nuevo Cuyo.

Entre los beneficios que justifican estas obras, se menciona que dará mayor impulso al desarrollo económico de Catamarca y consolidará su competitividad. También, que producirá un aumento del flujo de comercio y atraerá inversiones que generarán nuevas empresas, aumentando la ocupación y el ingreso de la población.

En el plano social, se argumenta que mejorará la calidad de vida de la población, quien contará con nuevas oportunidades de empleo e ingreso, y con mejores servicios. También que, debido al diseño del proyecto, se contribuirá a mejorar la calidad del medio ambiente y la conservación de los recursos naturales. En palabras de uno de los entrevistados:

Fundamentalmente es tratar de comunicarnos por una vía que nos permita tocar varios sectores y no olvidarnos de economías regionales, permitiéndonos comercializar tanto hacia el resto del país como hacia el exterior. También para desarrollar la minería,...Hoy en día Andalgalá es un polo importante de dinero. Entonces la idea es siempre abarcar todo, y dentro de eso las factibilidades técnicas y económicas lo mejor posible. Estamos tratando de beneficiar al mayor espectro económico posible de la provincia, y darle vida a un montón de pueblitos, a esas economías y desarrollos regionales. (ECatVial 4/ 2011)

Fortalecimiento institucional de Vialidad Provincial

En línea con la orientación estratégica del Ministerio, se formuló e implementó un programa de fortalecimiento de la AGVP. El mismo comprendió acciones en materia de dotación de

equipamiento, mejoras salariales y adicionales de obra, calificación y promoción del personal, mejoramiento de los campamentos, capacitación de recursos humanos y ayuda social al personal en general.

En dotación de equipamiento, en el periodo considerado, se invirtió un promedio anual de casi 6 millones de pesos, situación inédita en los más de 78 años de vida institucional de Vialidad Provincial, según se constata en documentos. La principal consecuencia fue que la mayor parte de las obras (77,31%) fueron realizadas por administración, es decir, por los mismos recursos humanos y equipos de la AGVP.

Obras según modalidad de ejecución. Periodo 2004/2011.

Modo	km	%
Por Administración	1.242,08	77,31
Por Terceros	272,03	16,93
Por Adm. Y Ter.	92,46	5,76
Total	1.606,57	100,00

Fuente: Administración General de Vialidad Provincial (2011)

Otro indicador relativo al fortalecimiento institucional de la AGVP es el hecho de que fue ella misma quien formuló los proyectos (finalizados y en ejecución) durante el periodo considerado. Si se toma el precio de mercado para la formulación de un proyecto, de 2,5% del monto total en 2011, la capacidad institucional adquirida por el organismo para formular autónomamente proyectos le representó 15.207.900,00 pesos de ahorro a la Provincia.

Ahorro por capacidad institucional. Periodo 2004/2011.

Costo de formulación	2,50%
Inversión vial total	\$608.316.017,90
Ahorro por capacidad institucional	\$15.207.900

Fuente: Administración General de Vialidad Provincial (2011)

El fortalecimiento institucional de la AGVP, con la consecuente participación de la Provincia en la realización de las obras viales, implicó ciertos reacomodamientos en las coaliciones de empresas en torno a la implementación de estas acciones. En un principio, reaccionaron negativamente ante la mayor participación del estado; pero luego, entre otras cosas, a causa de las mismas necesidades operativas, se reacomodaron en torno a la obra vial.

(...) eso me costó a mí al comienzo un enojo de las empresas. Porque las empresas querían todo para ellos, empresas locales. Pero hay un momento, por allá en 2006, 2007, 2008, donde fue un momento de mucha inversión, había mucho trabajo. Ahí para nosotros hacerlo solos a esto era imposible, y para las empresas hacerlo solas también era imposible. Entonces, generalmente lo que pasaba era que muchas empresas terminaban agarrando estas obras y nunca las podían terminar, por las capacidades ya sean operativas, técnicas y financieras. Entonces, hemos tratado de abrir todo el espectro, que la parte privada trabaje también (porque tampoco hay muchas empresas viales, serán a lo sumo 3 o 4 empresas viales). (ECatVial 1/2011)

2. INFRAESTRUCTURA ENERGÉTICA.

La matriz energética de la Provincia de Catamarca presenta características de absoluta dependencia de fuentes externas. La energía eléctrica es aportada por el Sistema Interconectado Nacional (SIN), salvo excepciones como la Puna, donde el aislamiento característico de la región requiere incluir la generación de energía eléctrica en el lugar.

En esta materia, el Gobierno de la Provincia adoptó una estructura funcional acorde con las condiciones que se originaron a partir de la concesión de los servicios públicos de distribución de energía eléctrica, siguiendo el procedimiento determinado por Nación. Lo que refiere a la formulación de la política eléctrica, es decir, la realización de la planificación eléctrica y la programación y ejecución de obras, quedó en el ámbito del Ministerio de Obras y Servicios Públicos. Por otra parte, la prestación del servicio público la realiza la empresa distribuidora EDECAT¹⁹, cuyo contrato de concesión es controlado por el organismo regulador EnRe (Ente Regulador de Servicios Públicos y Otras Concesiones).

Según los entrevistados, hasta que la Provincia se hizo cargo, estas funciones habían estado libradas a la asignación y distribución por parte del mercado, y la cuestión energética se habría resuelto de una manera un tanto improvisada. En tal sentido, la primera acción en el área fue determinar cuál era la real demanda de energía. A partir de allí, se conformó un mapa de necesidades y se planificó.

¹⁹ Hoy, EC SAPEN.

(...) no había información, no había base de datos para saber cuál era la real demanda que había en el mapa provincial. Así que hubo que trabajar con información no consistente, información digamos de demanda de productores, de demanda de PYMES...digamos la fuente de información de cómo estaba la demanda de energía es totalmente, eh..., informal. Después con eso uno pudo hacer, o sea, yo pude armar un mapa de necesidades y luego sí, salir con eso a ver, a recorrer la provincia y tratar de mirar in situ cuál...qué estábamos viendo. (ECatEner 1/2011)²⁰

El Plan Energético Provincial (PEP) se ha estructurado en diferentes programas. Su característica distintiva es la planificación por trienios, para que resulte más previsible la ejecución presupuestaria y la disponibilidad de los recursos. El objetivo que asume el Ministerio es impulsar la inversión, aumentar la oferta y garantizar la provisión y el acceso equitativo a los servicios públicos de todos los ciudadanos.

En este sentido, los programas que componen el Plan cobran sentido articulando grandes obras, necesarias para incrementar la oferta de energía eléctrica, con más pequeñas, que intentan llegar a las localidades más lejanas de la zona central. Ambos tipos de programas son igualmente ponderados por los funcionarios, argumentando que tienen que ver, por un lado, con la planificación del desarrollo y, por el otro, hacer efectiva la igualdad de oportunidades.

Capacidad del Sistema Energético Provincial

En el primer grupo, los programas tienen que ver con consolidar, reforzar e incrementar el vínculo con el SIN, impulsando proyectos productivos y garantizando mayor competitividad. Los programas más importantes son los de generación eléctrica, obras de transmisión, de subtransmisión y de distribución. También se encuadran en este grupo los programas de obras de gas, energías renovables, uso racional y eficiente de la energía eléctrica y subsidios al consumo de energía eléctrica.

²⁰ Entrevistado - Catamarca – Energía – número 1 / 2011.

En el PEP 2008-2010, la mayor inversión está destinada al programa **obras de transmisión**, que representa prácticamente el 50% de los recursos²¹. Además de reforzar vínculos eléctricos con el SIN, las obras fueron planificadas con los objetivos de desarrollar instalaciones de transporte en alta tensión, eliminando las restricciones de transporte en el mediano y largo plazo, e incrementar la potencia disponible en el Sistema Eléctrico Provincial, asegurando el abastecimiento eléctrico.

(...) pero Pomán...de Andalgala está a 72 Km, y por darte un caso a 108 Km desde Andalgala estaba un establecimiento. La energía eléctrica en los niveles de tensión que se usaban para hacer esa transmisión llegaba con muy poca capacidad. (ECatEner 2/ 2011)

(...) se hacían cosas, pero no, se hacía la básica, es decir, vos para poder desarrollar infraestructura, para abastecer una demanda, tenés que tener el aporte de energía y potencia en los lugares apropiados... Bueno, acá no lo estaban. (ECatEner 3/ 2011)

Lo que se definieron entonces, fueron obras prioritarias, se definió de esa manera una estación transformadora en alta tensión, en Saujil, (departamento) Pomán, una reconversión de 132 desde Andalgala a Saujil, con lo cual en vez de estar a 72 km ya lo ponías a 22 km de la demanda esa que te mencioné recién, te la traes la alta potencia ahí cerca de donde se consumía, se demandaba. (ECatEner 2/ 2011)

Entre las obras planificadas²², se encuentran las siguientes:

²¹ Ver cuadro comparativo de los PEP, "Planes Energéticos Provinciales (PEP) trienales 2008-2010 y 2011-2013", más adelante.

²² El análisis sobre la importancia relativa de cada uno de los programas se hace sobre la base del PEP 2008-2010 y, luego, el PEP 2011-2015. En ambos casos, son obras planificadas, con sus asignaciones presupuestarias respectivas, pero que no necesariamente tienen el mismo grado de ejecución (algunas son finalizadas, otras están en ejecución, otras están en estado de proyecto). Lo que interesa analizar aquí es la prioridad otorgada a los programas por los responsables del área a través de la asignación presupuestaria en el momento de la planificación.

Programa Obras de Transmisión PEP 2008-2010.

Programa	Subprogramas	Obras
Obras de Transmisión	Líneas de Transmisión	LAT 132 kV DT San Martín – Catamarca LAT 132 kV Valle Viejo - ET Catamarca LAT 132 kV DT ET Catamarca - ET El Pantanillo - ET Valle Viejo
	Estaciones Transformadoras	ET Valle Viejo ET El Pantanillo ES San Martín Ampliación ET La Rioja

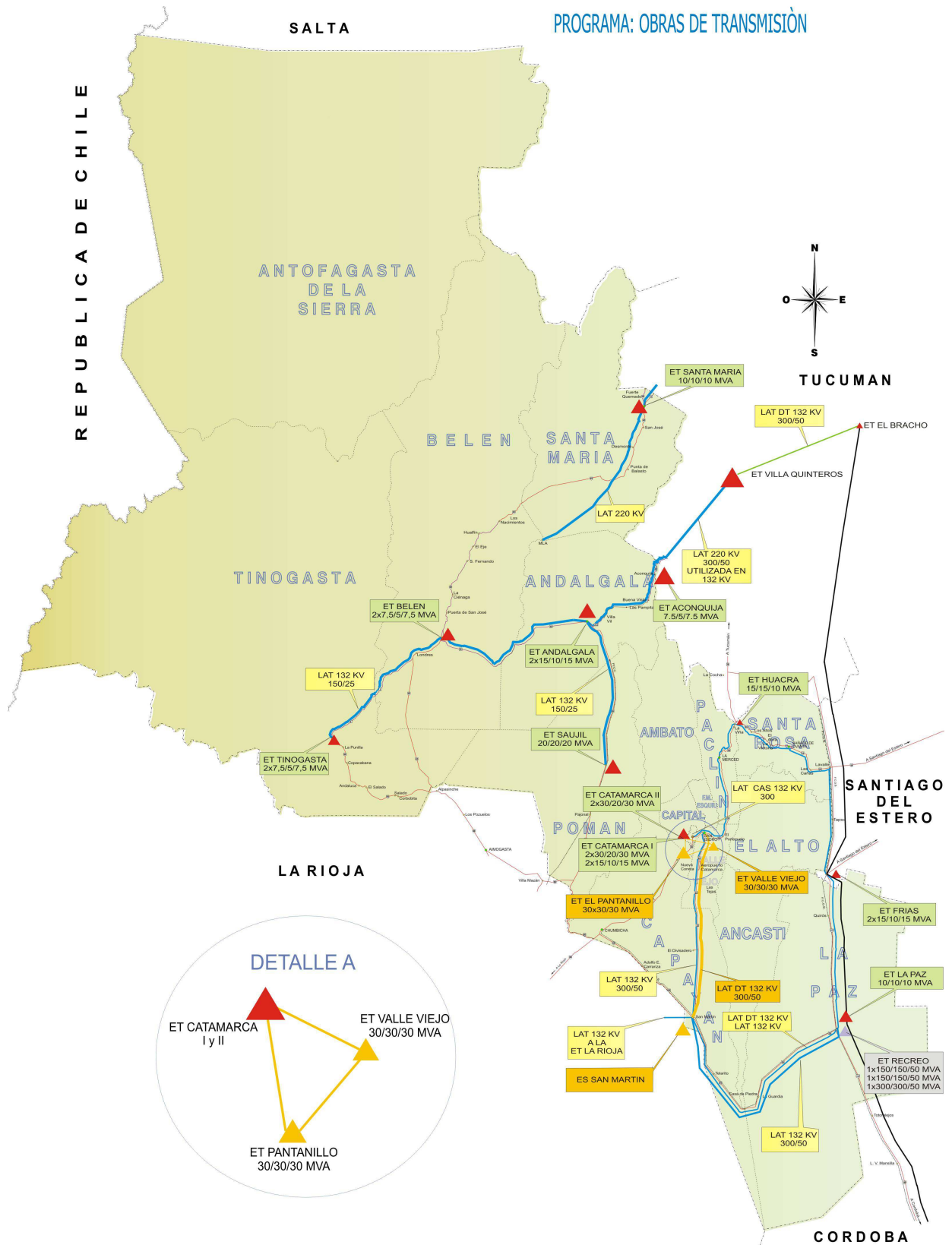
Fuente: Subsecretaría de Servicios Públicos (2011)



PROVINCIA DE CATAMARCA
Ministerio de Obras y Servicios Públicos

PLAN ENERGÉTICO PROVINCIAL PERIODO 2008 - 2010

PROGRAMA: OBRAS DE TRANSMISIÓN



Fuente: Subsecretaría de Servicios Públicos (2011)

El programa **obras de subtransmisión** es el segundo en importancia por su magnitud presupuestaria, implicando el 10% de la inversión planificada. El mismo estuvo destinado a construir la infraestructura eléctrica en media tensión que permita abastecer la demanda eléctrica en la provincia.

Otro programa importante, siguiendo con el PEP 2008-2010, ha sido el de **generación eléctrica** (que compromete el 9,9% de la inversión). A partir del 2002, como consecuencia de los cambios en el marco normativo del servicio, la generación propia bajó rotundamente de 18 millones a 2,5 millones kwh. Ante dicha situación, la Subsecretaría se propuso aportar potencia de generación al Sistema Eléctrico Provincial para reducir restricciones del SIN, pero también para abastecer la demanda en zonas aisladas. A tal respecto, se construyeron obras como las centrales térmicas “CAPE”, “Antofagasta de la Sierra” y “El Peñón”, y las microcentrales hidroeléctricas “La Carrera” y “Mutquín”.

El programa de **distribución**, cuarto en importancia (8,75% del presupuesto asignado), está destinado a asegurar el abastecimiento eléctrico del valle central, acorde al crecimiento de su demanda²³. Por su parte, en el programa **energías renovables** (8,4% del presupuesto), cuyo objeto es incorporar las energías renovables en la matriz energética provincial, destacan las obras de las Microcentrales Hidroeléctricas de “Las Pirquitas” y “Los Ángeles”, además de la Central Eólica “Ancasti”.

En materia de **gas** (5,46%), la Subsecretaría se propone ampliar la red de gasoductos en la Provincia para abastecer de gas natural a un mayor número de hogares, asegurarle infraestructura energética a actuales y futuros procesos productivos, y también incorporar generación eléctrica en el Valle Central (utilizando gas natural como combustible).

Las obras planificadas²⁴ son las siguientes:

²³ En el Valle Central está localizada la capital provincial San Fernando del Valle de Catamarca que, junto a los departamentos de Valle Viejo y Fray Mamerto Esquiú, conforman el Gran San Fernando del Valle de Catamarca, la aglomeración urbana más grande de la provincia con más de 200.000 habitantes, según censo 2010 del INDEC.

²⁴ La mayoría de estas obras cuentan con proyecto, pero requieren de mayores recursos y de la participación de organismos nacionales para poder ser implementadas, según manifiestan los entrevistados.

Programa Obras de Gas PEP 2008-2010.

Obras de Gas	Gasoductos	Gasoducto Lavalle – Catamarca Ampliación Gasoducto Recreo - Catamarca
	Redes de Distribución de Gas	Red de Gas Natural Zona Norte Red de Gas Natural Zona Sur
	Abastecimiento de Gas a Localidades Aisladas	Garrafa Social Red de Gas Natural en Antofagasta de la Sierra

Fuente: Subsecretaría de Servicios Públicos (2011)


 PROVINCIA DE CATAMARCA
 Ministerio de Obras y Servicios Públicos

PLAN ENERGÉTICO PROVINCIAL
 PERIODO 2008 - 2010
 PROGRAMA: OBRAS DE GAS



Fuente: Subsecretaría de Servicios Públicos (2011).

Acceso a las localidades aisladas

En el segundo grupo de obras, se encuadran los programas de electrificación rural y abastecimiento eléctrico a localidades aisladas. Aquí los objetivos son construir la infraestructura eléctrica necesaria para incorporar nuevos usuarios en las zonas rurales y construir instalaciones mediante las cuales se provea de energía eléctrica a localidades aisladas. Para lograr esto, se hizo uso de tecnologías adaptables a la zona; por ejemplo, paneles solares para llegar a las localidades aisladas. Los entrevistados argumentan que, en su momento, la meta habría sido que no quede una sola localidad rural sin ser incluida, llegando en 2011 al 97% del total.

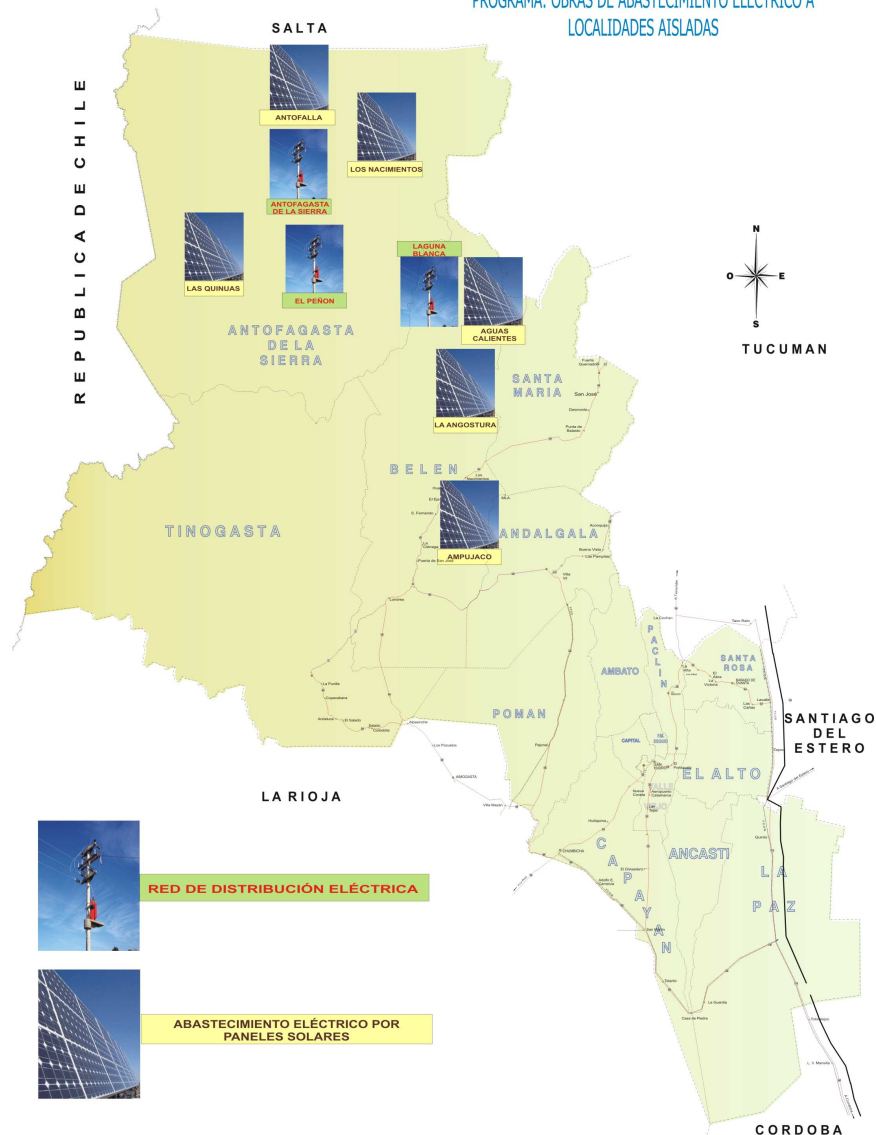
Después empezamos con lo otro, con otras situaciones, ya las necesidades más puntuales. Las demandas más puntuales se hacen con otros niveles de instalaciones, como el desarrollo de la electrificación rural. (...) nosotros llegamos a tener en su momento casi un 93% de electrificación; había departamentos que con el programa de electrificación rural pasaron de una electrificación menor del 10% a casi el 90%. (ECatEner 3/2011)

Las obras planificadas son las siguientes:

Programas Electrificación Rural y Abastecimiento Eléctrico a localidades aisladas PEP 2008-2010.

Programa	Obras
Electrificación Rural	Ampliación de la ER en el Este Provincial Ampliación de la ER en el Centro Provincial Ampliación de la ER en el Oeste Provincial
Abastecimiento Eléctrico a localidades aisladas	Red Eléctrica en Laguna Blanca Ampliación y Reestructuración de Distribución Eléctrica en Villa de Antofagasta de la Sierra Ampliación de Red Eléctrica en El Peñón Abastecimiento Eléctrico a Los Nacimientos, Antofalla y Los Quinquas Abastecimiento Eléctrico a Ciénaga Redonda y puestos Abastecimiento Eléctrico a Ampujaco Abastecimiento Eléctrico a Aguas Clientes y La Angostura

Fuente: Subsecretaría de Servicios Públicos (2011)



Fuente: Subsecretaría de Servicios Públicos (2011)

Los paneles solares y la ampliación de red de distribución eléctrica fueron los instrumentos de mayor correspondencia con las premisas de reducir el aislamiento de las localidades y la falta de acceso a los servicios en materia de electricidad.

Los planes trianuales y la continuidad de los programas

La Subsecretaría de Obras y Servicios Públicos ha institucionalizado la planificación trianual de obras en materia energética. El plazo resulta razonable, en función de posibles contingencias como ajustes o modificaciones presupuestarias, vaivenes electorales o hechos

fortuitos (catástrofes naturales, por ejemplo). Pero también en función de la dinámica de la implementación misma de las obras, pudiendo evaluar y monitorear el proceso y los resultados.

De la comparación entre los programas y presupuestos asignados en la planificación del PEP 2008-2010 y el PEP 2011-2013, se observa que, en general, las prioridades y las líneas de acción continúan siendo las mismas, con algunas excepciones y modificaciones. Esto remarca cierta persistencia de las líneas de acción al alcance del Ministerio, como también del enfoque y los indicadores de evaluación (que se verá más adelante), todo lo cual habla de consistencia en los elementos constitutivos de la definición del problema, es decir, del núcleo de la política.

Planes Energéticos Provinciales (PEP) trienales 2008-2010 y 2011-2013

Programa	Inversión PEP 08-10 (\$)	Inversión PEP 11-13 (\$)	Var. (%) InterPEP
Obras de transmisión	84.850.000,00	71.750.000,00	-15,44
Obras de subtransmisión	17.160.000,00	15.350.000,00	-10,55
Electrificación rural	1.650.000,00	0,00	-100,00
Generación eléctrica	16.975.000,00	0,00	-100,00
Abastecimiento eléctrico a localidades aisladas	4.530.000,00	4.300.000,00	-5,08
Energías renovables	14.400.000,00	120.200.000,00	734,72
Uso racional y eficiente de la energía eléctrica	3.060.000,00	5.000.000,00	63,40
Subsidios al consumo de energía eléctrica	4.450.000,00	7.000.000,00	57,30
Obras de gas	9.365.000,00	17.700.000,00	89,00
Obras de distribución	15.006.600,00	12.790.000,00	-14,77
Total	171.446.600,00	254.090.000,00	48,20

Fuente: elaboración propia con base en datos de la Subsecretaría de Servicios Públicos

La capacidad energética, con los programas que le corresponden, sigue siendo la prioridad en la Provincia. La transmisión, subtransmisión y distribución, si bien presentan una disminución, continúan siendo de los programas a quienes la planificación les destina mayor inversión. Asimismo, la disminución que se observa en el presupuesto asignado a estos programas, es asociada a ciertos logros obtenidos en la materia²⁵.

²⁵ Ver capacidad y consumo de energía eléctrica en la sección “evaluación de resultados e impactos”.

El programa obras de gas y, especialmente, el de energías renovables son los que han experimentado un mayor incremento. Allí se evidencia la decisión política del Ministerio de comenzar a diversificar la matriz energética de la provincia para aminorar el riesgo de la elevada dependencia de la energía eléctrica y, específicamente, del SIN. En ese mismo sentido, el programa energías renovables absorbe el programa de generación eléctrica y de electrificación rural, aprovechando las condiciones geográficas y climáticas de la Provincia.

Planificar e improvisar

No obstante, del análisis de las entrevistas se observa que a esta planificación la precedieron acciones de improvisación, para salir del paso, que no respondían necesariamente a un plan previamente establecido. Antes bien, fueron acciones inmediatas, que emergieron de la urgencia para solucionar problemas puntuales en el abastecimiento de energía eléctrica.

Una de las cuestiones, como te decía, primordiales fue planificar y ejecutar en forma simultánea...no planificar para ejecutar una vez definida la planificación. O sea, había que hacer de a dos cosas. ...el criterio que yo utilicé y propuse. Teníamos urgencias muy evidentes, o sea, no teníamos planificación y además teníamos recursos, y había que dirigirlos a la inversión que, siguiendo algún criterio, ameritaba llevar, darle prioridad. Por eso digo hay dos cosas incongruentes, o sea, la planificación corto, mediano y largo, pero la ejecución era mucho menos que corto plazo, era inmediato. (ECatEner 1/ 2011)

Es decir, aunque se observa una actitud persistente de los funcionarios por presentar el conjunto de sus acciones como pensadas y ordenadas previamente en el marco de una planificación, reconocen la improvisación y el accionar en función de las soluciones disponibles. Incluso, admiten la imputación de sentido y la ordenación de las acciones una vez ya implementadas muchas de ellas.

O sea, por eso te digo hay formas que nosotros tuvimos que resolver en el trayecto. (...) una vez que esas cuestiones fueron más o menos definidas, mi tarea fue a abocarme a armar un plan energético. (ECatEner 1/ 2011).

También se observa el sentido de ventana de oportunidad que plantea Kindom (1995), donde se conjugan soluciones, problemas y política. Se presentaron problemas urgentes, los instrumentos para dar solución a los problemas estaban al alcance y la relación política con Nación nunca fue buena en el periodo analizado, de modo que muchas de las obras se decidieron e implementaron sin previa planificación, incluso omitiendo procedimientos administrativamente establecidos, de acuerdo a las herramientas con que la Provincia disponía en ese momento.

El certificado de conveniencia te lo da la Nación para que vos puedas hacer; a partir de ahí podes hacer la obra. Cuando nos encontramos aquella situación, nosotros dijimos “esto no lo conseguimos”, porque esto no nos va a dar la respuesta en tiempo y forma. Entonces, actuamos de otra manera. Es decir, si bien ya había algunos trabajos hechos en el ENRE, presentados en el ENRE, nos largamos a licitar, a construir y después hicimos todo este proceso. Es más, algunas de estas obras (...) nosotros la pusimos en servicio y recién como a los 6 meses, 7 meses, vino el certificado de conveniencia. (...) ponerla en servicio, licitarla, construirla... (...) personalmente estoy en la vereda del frente de todo el procedimiento del ENRE nacional para la expansión, porque para mí el ENRE nacional es un modelo de Estado unitario total. (ECatEner 4/ 2011).

3. INFRAESTRUCTURA SOCIAL.

Gestionando las urgencias y, al mismo tiempo, el largo plazo.

Los primeros años de la gestión de la Subsecretaría de Infraestructura Pública estuvieron marcados en gran medida por un acontecimiento natural inesperado: el **sismo**. A menos de un año de iniciada la gestión, el día 7 de septiembre de 2004 la Provincia se ve sacudida por un sismo de 6,5° de la escala de Richter, que genera severos daños en la infraestructura de todo el territorio.

Este hecho modificó cualquier intencionalidad de formular un plan para los primeros años de Gobierno, apuntando nuevas urgencias y prioridades en todo el mapa provincial.

Todo lo que se había pensado originariamente, se vio modificado. Tuvimos un sismo, a los pocos meses de estar en el gobierno, y eso modificó todo el plan de obra que uno podría haber estado pensando. Y digo que esto fue para bien, porque nos permitió contar con más recursos y trabajar con más libertad, porque tuvimos que recorrer toda la provincia para ver los daños ocasionados por el sismo, eso nos hizo ver el estado de todos los edificios públicos, ya sean escolares, de salud, etc.

(...) hubo un trastoque de prioridades, porque había que contener a la gente; el miedo se había instalado. Entonces, se dio prioridad a recuperar las escuelas, recuperar los hospitales. (ECatInfr 1/ 2011)²⁶

De acuerdo a los entrevistados, el enorme desafío fue convertido en oportunidad histórica. Por primera vez en la provincia se hacía un relevamiento del estado del 100% de los edificios públicos en todo el territorio, ya sean escolares, de salud o patrimonio histórico. En tal caso, se puede decir que, debido a los daños ocasionados por el sismo, el relevamiento fue en sí mismo parte de la solución a un problema, antes que la antesala de la formulación de soluciones posibles, como se plantearía desde enfoques sinópticos. Más aún, las restricciones materiales y de recursos humanos, que en otro contexto hubieran descartado la implementación de estas soluciones, fueron sobrellevadas en pos de responder a la urgencia planteada por el sismo.

(...) estaba todo mezclado con todo, al hacer el relevamiento por el sismo, eso sirvió para ver dónde uno estaba parado. (...) por un lado, tenemos el sismo que nos alteró todo (para bien) lo que teníamos planificado en tema de educación y salud.

(...) de un día para el otro hicimos lo que no se había hecho en muchísimos años, con el desafío de que nosotros no estábamos (ni estamos), con la infraestructura para haber hecho semejante cantidad de obras.

(...) sabíamos que los tiempos eran cortos, pero teníamos mucha responsabilidad con la gente; nos tuvimos que dar vuelta con lo que había: recursos humanos, materiales, etc. (...) se hizo un esfuerzo grandísimo desde este Ministerio, porque

²⁶ Entrevistado – Catamarca – Infraestructura – número 1 / 2011).

*se hizo obra sin tener la infraestructura necesaria para semejante envergadura.
(ECatInfr 1/2011)*

Hubo desde daños estructurales irrecuperables, que implicaban la demolición y construcción de nuevos edificios, pasando por refacciones generales, cambios de techos, reparaciones y demoliciones parciales, reconstrucciones y ampliaciones, remodelaciones, recambio de instalaciones eléctricas, de agua y gas, hasta mantenimiento general y dotación de equipamiento.

Asimismo, con el relevamiento se evidenciaron insuficiencias en materia de infraestructura que existían en las diferentes localidades y que excedían al impacto del sismo, vinculadas con el estado de abandono, niveles de saturación, falta de oferta y precariedad en que se encontraban los edificios públicos.

Nuevamente, la ventana de oportunidad muestra su capacidad explicativa para la formulación de las políticas públicas. El evento del sismo y los inconvenientes asociados, disponer de las soluciones para el caso (demolición, construcción, refacciones, ampliaciones, etc.), sumado a la solvencia financiera de la provincia más la voluntad del Gobernador, permitieron llevar a cabo la política de infraestructura social de Catamarca.

Eran épocas de bonanza económica, el primer periodo del gobierno, en 2004, fue la época de oro nuestra. (...)

(...) la primera gestión fue marcada por el tema del sismo. Y que nos abrió las puertas para trabajar en grande, nos permitió a través de la visión el gobernador, de intervenir en todo y en la medida que hiciera falta. Y así terminamos escuelas, hospitales con refacciones menores, después ampliaciones y después terminamos haciendo hospitales importantísimos. (...) En todo el interior hemos hecho ampliaciones de hospitales. (ECatInfr 2/2011)

El sismo fue el disparador de toda la política pública de infraestructura; no hubo planificación previa, mucho menos exhaustiva. Fue una catástrofe natural que permitió el despliegue de líneas de acción disponibles en las capacidades del Ministerio, que posteriormente fueron cobrando sentido. Hay ciertas premisas previas, iniciales, que son como principios y

funcionan de directrices de las acciones, por ejemplo, las afirmaciones del Gobernador con respecto a la igualdad de oportunidades.

(...) las instrucciones que impartió el gobernador fueron: “yo quiero lo mejor para los edificios escolares, quiero mejorar la calidad de vida de los catamarqueños, a través de las obras publicas. Que el catamarqueño tenga las mismas posibilidades de educación, que haya igualdad de oportunidades para todos”. Eso siempre fue un latiguillo, el de la igualdad de oportunidades. Como en Catamarca siempre estuvo muy marcada la pobreza y la clase alta, y la clase media fue muy poca, con mucha diferencia entre edificios públicos y privados. (ECatInfr 3/ 2011)

Entonces, lo que se hizo y logró en todo ese periodo fue poner todos los edificios, sobre todo la parte escolar que más se trabajó, poniéndolas a un mismo nivel o superior que la educación privada. (ECatInfr 3/ 2011)

No obstante, el conjunto de las acciones son seleccionadas e implementadas en función del sismo. Posteriormente, se les da el sentido de integración territorial, económica y social.

Pero sobre todo se trató de integrar al catamarqueño para que sienta que no por estar en el interior, va a ser diferente que en la ciudad. Eso se buscó en todos los niveles, tanto en educación como en salud, que fue lo que más realizamos. Y bueno, también con el desarrollo del turismo, llevar distintos edificios, desarrollando polos turísticos en las distintas partes del interior de la provincia. (ECatInfr 2/ 2011)

Incluso se fueron creando marcas o distintivos propios de la obra pública, como un sello de la gestión. Todo se fue dando en la dinámica misma de la gestión.

Después, por ejemplo en la misma forma de construir, la característica típica de la gestión de Brizuela del Moral ha sido el revestimiento exterior con piedra. Y así se instaló la moda, en todos los edificios y las casas particulares, la

utilización de la piedra, que incluso es algo propio de Catamarca. (ECatInfr 4/2011)

Distribución de la inversión, por departamento y temas²⁷

Además de las líneas de acción destinadas a mejorar el acceso de la población a (y la calidad de) los servicios sociales, como educación, salud, deportes y recreación, la Subsecretaría también implementó obras en materia de patrimonio histórico (turismo), cultura, seguridad y en edificios de la administración pública. Sobre este orden de prioridades, las intervenciones en obra pública se hicieron según un **esquema gradual**: recuperación, ampliación y construcción de edificios nuevos.

Todo esto fue algo que se fue dando gradual, lo de los edificios públicos. Primero, fue recuperar edificios, ponerlos en óptimas condiciones. Después, la ampliación de los mismos, y después edificios nuevos. (...) con todo el aval político y el aval económico detrás, recuperamos casi el 80% de todos los edificios escolares de la provincia, fue una de las mayores inversiones que nosotros hicimos de la obra pública. Se llegó a toda la provincia, (...). Lo mismo pasó con el área de salud, y después empezamos con los otros edificios. Siguiendo las prioridades: educación, salud y después la parte de cultura y los edificios. Todo esto era prioritario, no obstante, había otras obras que se iban desarrollando desde la primera gestión, que habían sido marcadas de arranque, la parte de seguridad y sobre todo recuperar el Centro Administrativo del Poder Ejecutivo, el CAPE, que ya en el anterior gobierno (...). (ECatInfr 2/2011)

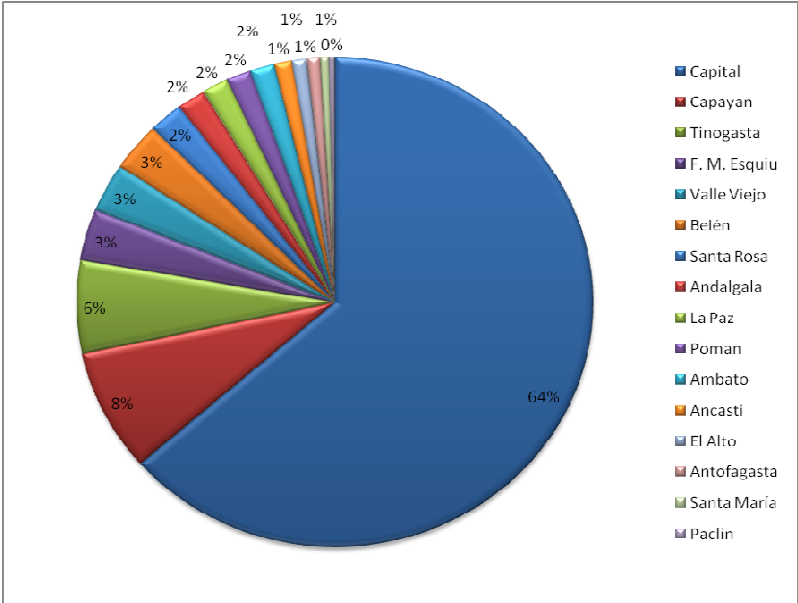
Para el periodo 2004/2010, el presupuesto total asignado a infraestructura pública fue de 404.492.675,00 pesos, de los cuales se destinó un 28% a refacciones, remodelaciones, acondicionamientos y ampliaciones. El 72% restante se destinó para la construcción de nuevos edificios y obras.

En el mismo periodo, el 63,55% de la inversión fue para el departamento Capital y el 46,45% se distribuyó en los 15 departamentos restantes. La distribución se explica, en parte, por el

²⁷ El análisis presupuestario se hace sobre la base de información provista por la Subsecretaría de Infraestructura Pública de la Provincia para el periodo 2004/2010.

epicentro del sismo y, en mayor medida, por la distribución poblacional. Vale mencionar que, según el Censo 2010, la Provincia de Catamarca posee 367.828 habitantes, de los cuales 159.703 (43,41%) viven en la Capital.

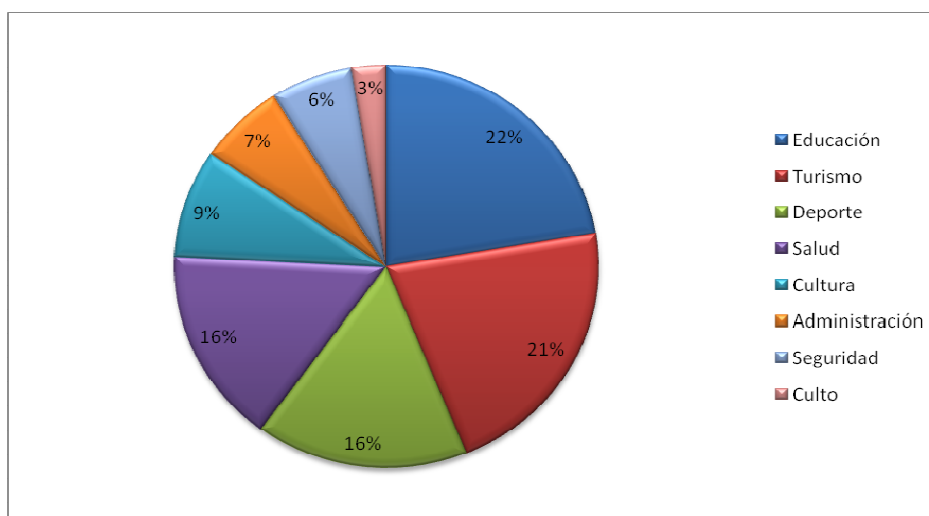
Inversión total por departamento (%). Periodo 2004/2010.



Fuente: elaboración propia en base en la Subsecretaría de Infraestructura pública (2010).

En el siguiente gráfico se muestra cómo se distribuye la inversión según los temas, reflejando de alguna manera la prioridad de los mismos durante el periodo bajo estudio. Los primeros cuatro temas son educación (22%), turismo (21%), deportes (16%) y salud (16%), quienes en conjunto implican el 75% de los recursos. A mayor distancia, se ubican cultura (9%), administración (7%), seguridad (6%) y culto (3%).

Distribución de la inversión total en Infraestructura Pública según área. Periodo 2004/2010



Fuente: elaboración propia en base en la Subsecretaría de Infraestructura pública (2010).

No obstante, también hay que considerar que de los distintos temas sobre los que se invirtió, solo educación y salud fueron desarrolladas en los 16 departamentos, lo que remarca la importancia que tiene el acceso a los servicios sociales en todo el territorio provincial en el enfoque que orienta las políticas.

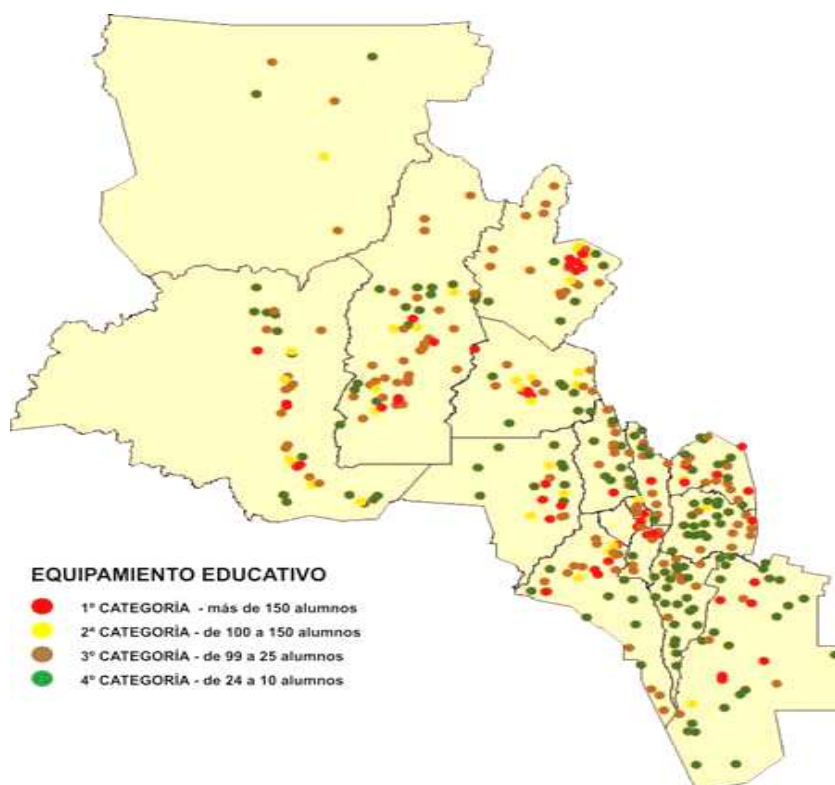
Educación

Con la implementación del relevamiento tras el sismo, se evaluó el estado del 100% de las escuelas, determinando qué edificios y cuáles obras eran necesarias. Según la información proporcionada, se recuperó casi el 80% de los edificios escolares de la Provincia, siendo una de las mayores inversiones del gobierno en obra pública²⁸.

La inversión total en educación fue de 90.474.435,00 pesos (22% del presupuesto total de la Subsecretaría). A diferencia de lo que ocurre con la distribución de la inversión total en infraestructura, en educación solo el 29,82% se destinó a Capital, mientras que el 70,18% fue invertido en los departamentos del interior. Por lo tanto, el criterio de distribución territorial en la promoción del acceso a los servicios sociales fue predominante en el tema educación.

²⁸ Se incluye aquí las obras en educación Inicial, Primaria, Secundaria, Regímenes Especiales y Educación Terciaria.

Mapa de distribución de equipamiento educativo



Fuente: Plan Estratégico Territorial de la Provincia de Catamarca 2008.

La inversión destinada a la reparación, refacción, ampliación, etc., de los edificios dañados insumió el 71,2% de la inversión total en educación. El 28,8% restante se destinó a la construcción de nuevas edificaciones, que se distribuyó en dos programas: la construcción de 12 escuelas (Primaria, Secundaria, Regímenes especiales) y 2 jardines de infantes; y 55 playones deportivos.

No obstante, esta es la inversión realizada únicamente con recursos propios de la Provincia. Complementariamente, la Subsecretaría de Infraestructura Pública, a través de la Dirección de Infraestructura Escolar, gestionó obras del Plan Nacional 700 Nuevas Escuelas, del cual se obtuvieron 44 nuevos edificios para la Provincia.

Salud

Entre los años 2004 y 2006, se realizó la mayor cantidad de obras en este tema, invirtiendo principalmente en hospitales de cabeceras departamentales y en postas, según se observa en documentación de la Subsecretaría. Implementando el mismo esquema gradual de inversión

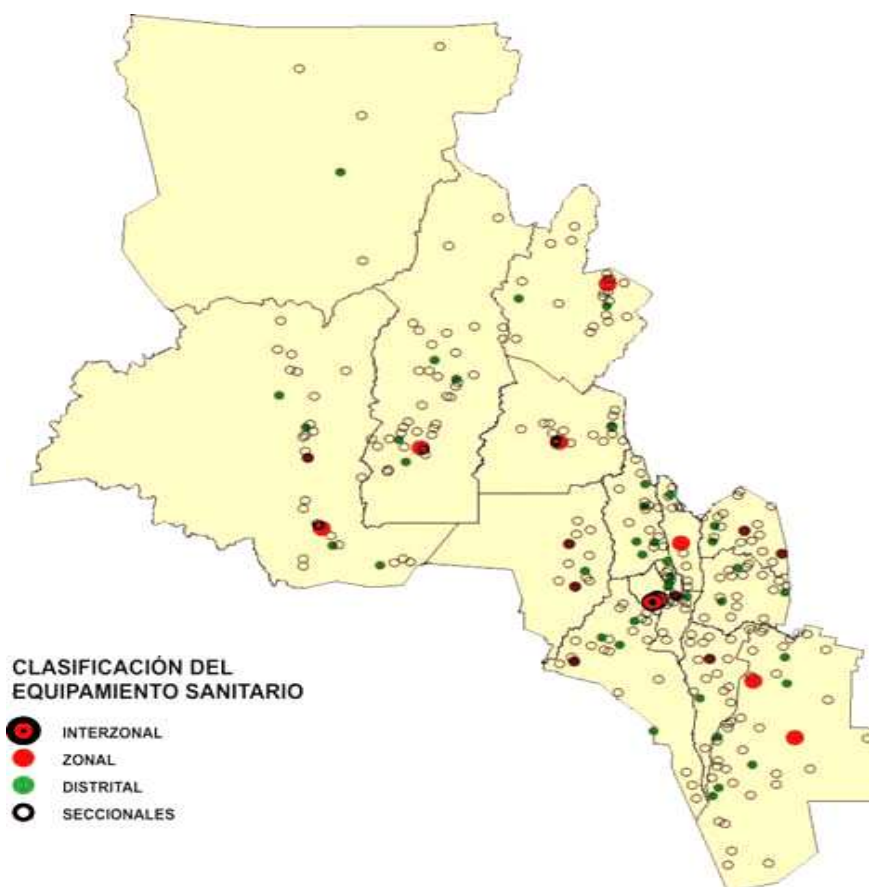
que con educación, en estos años la tarea estuvo enfocada a reparar, ampliar y proyectar nuevas postas y hospitales.

Con el objetivo de garantizar el acceso al servicio de atención primaria de manera integral a la población, se construyeron 26 nuevas obras: 2 Hospitales (Fray Mamerto Esquiú y Villa Dolores-Valle Viejo); 23 centros asistenciales primarios de salud; 1 maternidad neonatal en Capital; y 1 sede social de empleados públicos de Catamarca.

Además, se buscó reducir el número de pacientes trasladados a centros de mayor complejidad. Para ello se acondicionaron 53 inmuebles entre postas y hospitales. Entre las principales, se deben mencionar las nuevas terapias intensivas en los hospitales de Andalgalá, Belén, Santa María y sala de rayos en hospital El Alto; como también las ampliaciones y reconstrucciones en hospitales de Antofagasta de la Sierra, Belén, Capayán, El Alto, Recreo, Villa de Pomán, Saujil, Mutquín, Bañado de Ovanta, Los Altos y Alijilán.

También, se debe mencionar la remodelación del Servicio del Quemado en el Hospital de Niños y las remodelaciones y ampliaciones de salas de emergencias, laboratorios, servicios de internación, consultorios externos, salas de reuniones, centros asistenciales primarios de salud.

Mapa de distribución de equipamiento sanitario



Fuente: Plan Estratégico Territorial de la Provincia de Catamarca 2008.

Para realizar dichas obras se invirtieron 62.838.408,10 de pesos, de los cuales un 56.73% se destinó al departamento Capital. De este último, un 90% se destinó a nuevas construcciones, manifestando el deterioro y abandono en el que se encontraba el sistema público de salud provincial. Por lo tanto, y como se verá en la sección de evaluación de indicadores de impacto, en salud el criterio de distribución de las obras fue mayormente poblacional antes que territorial.

Turismo

Este tema es enfocado desde la integración económica que representa su desarrollo para el territorio provincial. La recuperación de los edificios públicos, como línea de acción implementada a raíz del sismo, involucró también iglesias y edificios que son verdadero patrimonio histórico y turístico de Catamarca. El sentido que se imputó a este tipo de acciones, naturalmente corresponde a la promoción del turismo como una forma de contribuir

al desarrollo de la provincia, tanto de Capital como las distintas regiones del interior de Catamarca.

Una cosa hermosa que hemos hecho producto del sismo y la apertura de mente que eso nos causó, fue recuperar todos los edificios históricos que tiene la Provincia. Sobre todo la parte de patrimonio cultural y religioso. Catamarca es muy rica en eso, y eso es algo que el día de mañana debería ser reconocido por la gran envergadura y la gran recuperación de todos estos edificios arquitectónicos importantes que tuvo la Provincia. Sobre todo porque Catamarca es muy religiosa,...el catamarqueño está pegado al tema de la religión, hay edificios bellísimos que estaban en ruinas y nosotros, a través de la política de recuperación de edificios públicos, lo hemos llevado a cabo. Hemos recuperado iglesias que son una joya. (ECatInfr 5/ 2011)

La oferta de alojamientos para el año 2009, según datos de la Dirección Provincial de Estadísticas y Censos de la Provincia, suma un total de 5.317 plazas, que se distribuyen en 143 establecimientos y de las cuales 2.084 corresponden a los 30 hoteles existentes y 3.233 a otras formas de alojamiento. El 45% de las plazas se encuentra en la ciudad Capital, seguido por Andalgalá, Belén, Santa María y Tinogasta.

La inversión total en turismo en la Provincia, en el periodo que se está analizando, fue de \$86.759.166,21, de los cuales el 71,89% fue destinado al departamento Capital. El resto fue para el interior, siendo el departamento Tinogasta el mayor beneficiado, con una inversión de \$19.298.050,53 (el 22,24% del total destinado a turismo).

La mayor participación de Capital en el destino de las inversiones se explica en gran parte por el “Predio Ferial Campo Las Heras”, obra emblemática y faraónica de la gestión Brizuela del Moral. Otras obras, de menor envergadura, pero también importantes, son el complejo integral y turístico “Cortaderas”; las hosterías “El Peñón”, en Antofagasta de la Sierra; “Polo Giménez – Portezuelo –”, en Valle Viejo; y Hostal “Anquicila”, en Ancasti.

El déficit de infraestructura llevó a que, de las inversiones, sólo un 4,65% vaya para reparar y adecuar instalaciones y sea necesario destinar el 95,35% directamente a generar nuevas obras

y desarrollo del turismo. Entre las principales acciones efectuadas, se menciona la remodelación de hosterías en los departamentos de Ancasti, Andalgala y Tinogasta; la reparación de la fábrica de alfombras; e inversión en instalaciones eléctricas, iluminación, agua, gas y telecomunicaciones.

Deportes y Recreación.

Otro de los componentes de la política de infraestructura es el referido al tema deportes y recreación. En la formulación de esta línea de acción se conjugan, por un lado, paliar los efectos del sismo y, por el otro, la detección de nuevas necesidades a causa del relevamiento de los daños ocasionados por aquel. En relación a lo primero, está la recuperación del Polideportivo Capital; con respecto a lo segundo, la construcción de playones deportivos en las escuelas.

(...) a medida que fuimos saliendo de este tema del sismo, fue seguir con el tema de Deportes. Te digo, el primer año fue tratar de recuperar lo existente, lo inmediato. Nosotros tenemos un Polideportivo Capital, emblemático, que empezamos a recuperar. Después, a medida que nos íbamos recuperando de la urgencia del sismo y que recorrimos la provincia por el tema escolar, empezamos a ver las carencias. Y una de las carencias, parece increíble en los edificios escolares, era la falta de espacios para los chicos desarrollar la parte deportiva. (ECatInfr 1/2011)

La falta de espacios para el deporte en las escuelas es formulada por los entrevistados como la necesidad de comenzar desde la temprana edad en la actividad deportiva. A raíz de detectar la falta de espacios para que los niños, niñas y adolescentes desarrollen deportes en los establecimientos escolares, se hicieron alrededor de 55 playones en toda la provincia, y dos importantes en la ciudad Capital.

Primero, hicimos una cosa sencilla y de un impacto social tremendo. Y eso nos abrió las puertas con el Gobernador e hicimos como 60 playones en toda la provincia, aquí en Capital hicimos 2 importantes en cada sector de la ciudad. Luego, dejamos de hacerlo por una cuestión presupuestaria, pero fue de tanto

impacto, que ya la Secretaría de Viviendas, con otros fondos, lo continuó al tema de los playones deportivos. (ECatInfr 1/ 2011)

La construcción de playones deportivos, y la visibilidad que implican, comenzó a intensificar otras demandas, procedentes principalmente de clubes barriales. En respuesta, se comenzó a apoyar estas instituciones para el mejoramiento de sus instalaciones.

Nosotros lo que hicimos fue la construcción de los playones. Y después con los clubes barriales, colaboramos, pero no les hacemos mantenimiento. Los clubes se acercan a nosotros y les prestás 2 o 3 changos y listo. Como los clubes no tienen un peso, viven pidiendo. Y acá, en Catamarca, venimos desde hace varios años colaborando con los clubes, para fortalecer a las instituciones barriales. (...) a los clubes locales los ayudamos con mano de obra y materiales para hacer presente que seguimos trabajando con ellos. (ECatInfr 2/ 2012)

Ahora bien, el conjunto de estas acciones es enmarcado por los entrevistados en un plan integral de promoción del deporte a lo largo de la niñez y adolescencia. El primer lugar serían las escuelas, a través de los playones deportivos. Posteriormente, como segundo paso, se continuaría la actividad deportiva en los clubes locales. Además, en cada sector de la ciudad se construyeron polideportivos. Este plan de obras culminaría con el Estadio de Fútbol. La finalidad habría sido tener un escenario donde los niños, niñas y adolescentes que vinieron desarrollando deportes en las escuelas y en los clubes, consoliden su desarrollo deportivo y lo profesionalicen en la juventud: empiezan en la escuela, siguen en los clubes y culminan en el Estadio.

Obras en deportes y recreación.²⁹ Periodo 2004/2010.

Obras	Inversión (\$)
Estadio Ciudad de Catamarca	54.076.379,15
Parque de los Niños	4.691.633,81
Polideportivo Capital	2.694.083,06
Polideportivo 920 VV	2.246.176,14
Polideportivo Norte	2.176.526,02
Refacción Liga de Fútbol Catamarca	21.289,43
Total	65.906.087,61

Fuente: Subsecretaría de Infraestructura pública (2010).

Seguridad y administración pública

Como parte de la plataforma electoral del 2003 del Gobernador Brizuela del Moral, una vez resuelto las urgencias del sismo, se comenzó a llevar a cabo las obras diseñadas para mejorar el servicio público de seguridad provincial. Las obras incluyeron refacción y construcción de comisarías, destacamentos policiales y puestos camineros, la refacción del Instituto de Rehabilitación Juvenil y la construcción de un nuevo establecimiento penitenciario. El total de la inversión en seguridad fue de 25.229.536,09 de pesos, los cuales se distribuyeron 91,47% en el interior (la mayor parte corresponde al nuevo establecimiento penitenciario) y un 8,53% en el departamento Capital.

Por otra parte, se realizaron inversiones en 492 inmuebles en toda la Provincia por un total de 26.663.961,19 pesos. La mayoría de este, el 95,31%, se destinó a la administración en el departamento Capital, donde se localiza la mayoría de las oficinas provinciales. Se recuperó el Centro Administrativo del Poder Ejecutivo (CAPE), proceso iniciado por gestiones anteriores. A raíz de la refuncionalización, acondicionamiento, reconstrucción y ampliación del ex Regimiento de Infantería, hoy funcionan organismos dependientes del Poder Ejecutivo Provincial como ministerios, secretarías, subsecretarías o direcciones.

III. EVALUACIÓN DE RESULTADOS Y DE IMPACTO.

²⁹ Las inversiones consideradas no incluyen los más de 5 millones de pesos invertidos en los playones deportivos escolares, incluidos en el apartado de educación.

Los indicadores de evaluación de impacto son, como se dijo, los indicadores que constatan las causas y manifestaciones del problema público que se quiere resolver. Son aquellos que, de cierta manera, dan cuenta de las premisas y argumentos establecidos por el enfoque como también de los impactos en la realidad económica y social buscados por las líneas de acción.

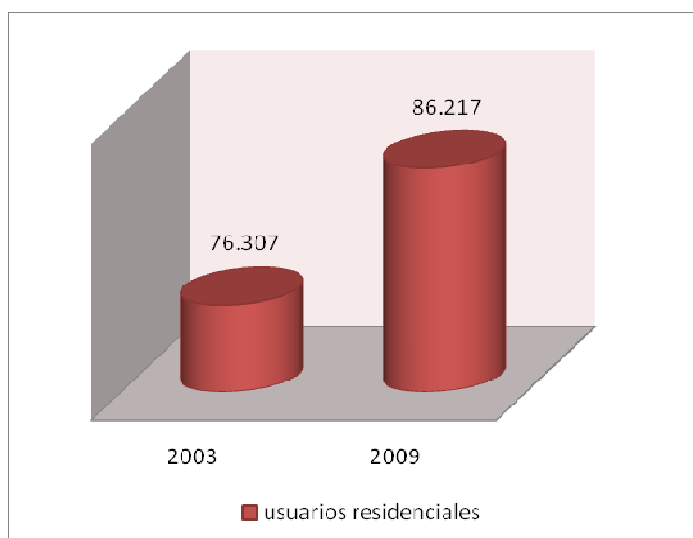
En tal sentido, se recurre al análisis de cómo fueron evolucionando los indicadores económicos y sociales durante el periodo bajo estudio. Se analizan indicadores referidos al desarrollo económico y social de la Provincia, considerados los más adecuados o aproximados por los entrevistados y la información analizada para evaluar las finalidades y consecuencias buscadas con las líneas de acción programadas e implementadas desde el Ministerio de Obras y Servicios Públicos.

Los indicadores de evaluación de impacto proceden en su mayoría de la Dirección de Estadísticas y Censos de la Provincia, además de algunos procedentes del INDEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos) y fuentes internacionales. A continuación se presentan aquellos utilizados en la política pública y que constituyen el tercer elemento de la definición del problema público. La enumeración y desarrollo de los mismos permite analizar su consistencia con los demás elementos constituyentes de la definición del problema y constatar su solidez a lo largo del periodo de estudio.

- **Más infraestructura energética para mayor acceso a los servicios públicos y sociales.**

Una manera de analizar las consecuencias buscadas por los programas de electrificación rural, obras de distribución y de abastecimiento a localidades aisladas, es recurriendo a la evolución en el número de usuarios. El número de usuarios residenciales, es decir, de vecinos incorporados al servicio público de electricidad, entre el año 2003 y el 2009, tuvo un incremento del 13%, pasando de 76.307 a 86.217, siendo 9.910 los hogares incorporados.

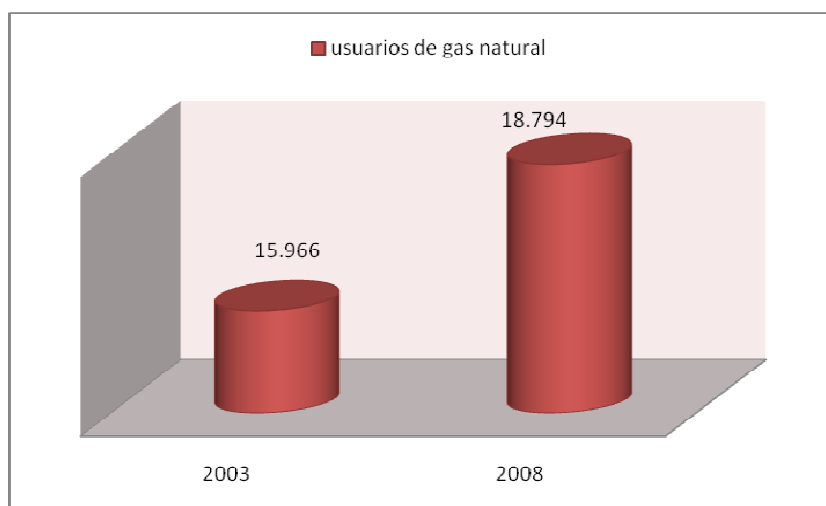
Usuarios residenciales de electricidad. Años 2003 y 2009.



Fuente: Dirección Provincial de Estadística y Censos, Provincia Catamarca.

Por otra parte, en lo que refiere a gas natural, el número de usuarios también se incrementó. La red de gas natural incorporó a 2.828 nuevos usuarios en los cinco años registrados, representando un incremento del 18%. Las localidades más beneficiadas fueron Fray Mamerto Esquiú, Recreo, San Fernando del Valle de Catamarca y Valle Viejo, es decir, la subregión de Gran Catamarca y Recreo.

Usuarios de gas natural. Años 2003 y 2008.

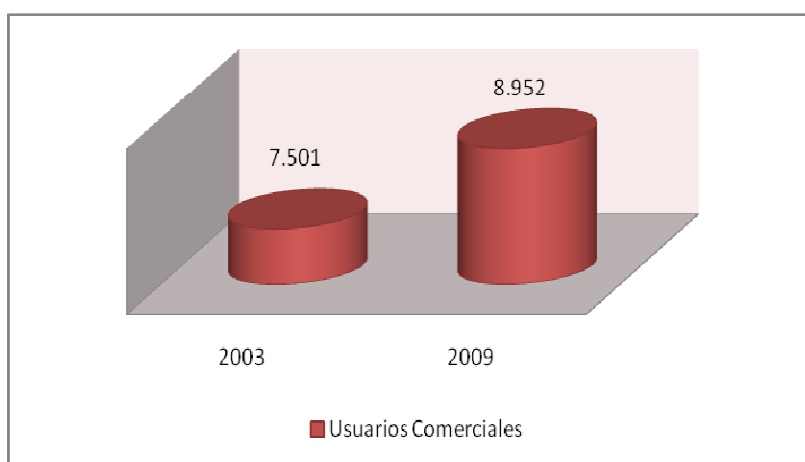


Fuente: Dirección Provincial de Estadística y Censos, Provincia Catamarca.

- **Más infraestructura energética para mayores proyectos productivos**

La otra dimensión de las obras en infraestructura energética a evaluar es la económica. Como se vio en el enfoque y las líneas de acción, se considera la energía una condición necesaria para el crecimiento sostenido y la generación de proyectos productivos. En el periodo que se está evaluando, siguiendo con el número de usuarios, se observa que los usuarios comerciales se incrementaron en casi un 20%, siendo 1.451 los nuevos comercios incorporados al servicio.

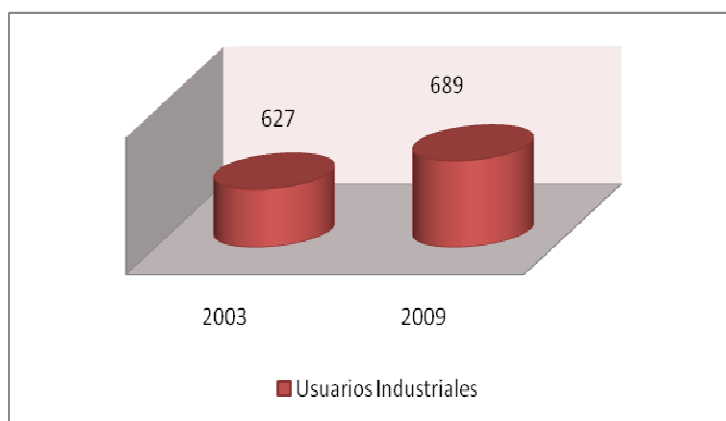
Usuarios comerciales de electricidad. Años 2003 y 2009.



Fuente: Dirección Provincial de Estadística y Censos, Provincia Catamarca.

La misma tendencia se registra en las industrias. Comparando el año 2009 con el año 2003, se registra un saldo de 62 nuevas industrias incorporadas al servicio, significando un aumento del 10% entre el transcurso de los seis años.

Usuarios industriales de electricidad. Años 2003 y 2009.

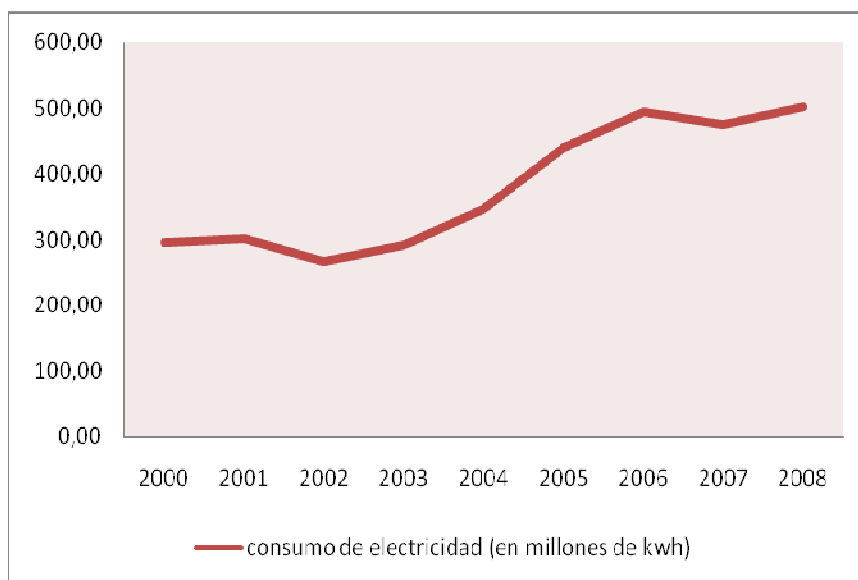


Fuente: Dirección Provincial de Estadística y Censos, Provincia Catamarca.

- **Mayor capacidad energética para acompañar el crecimiento económico y la incorporación de más familias al desarrollo.**

Ahora bien, la electrificación rural, el abastecimiento a las localidades aisladas y al territorio provincial en general, y las obras de distribución conllevan un aumento en la demanda. El acceso de nuevos hogares (a lo que hay que agregar una política proactiva en materia de vivienda), la mayor cantidad de comercios e industrias incorporados, entre otros factores, se traducen en una demanda de energía con crecimiento sostenido.

Consumo de Electricidad (en millones de kwh). Periodo 2000/2008.

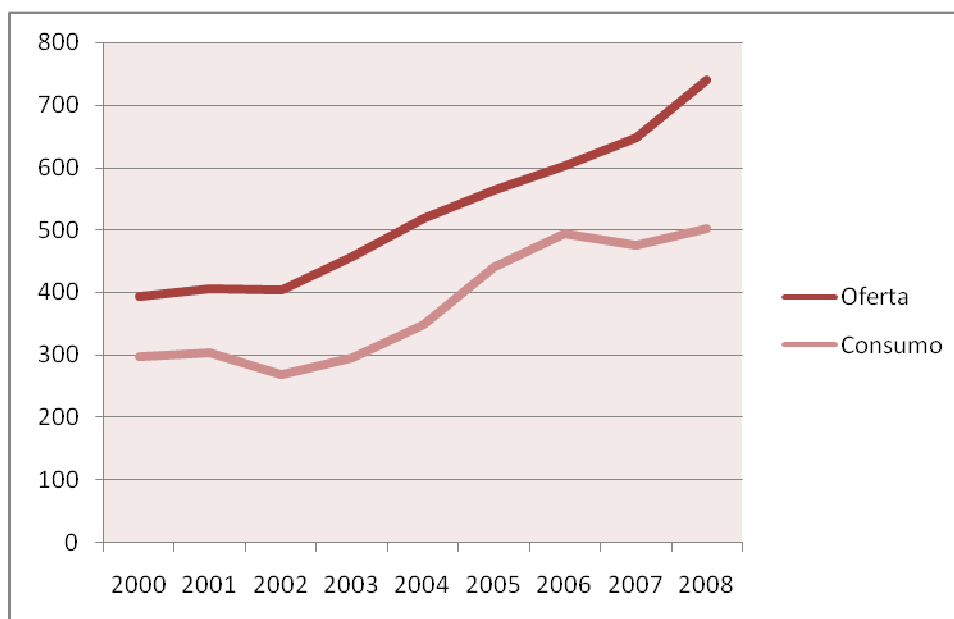


Fuente: elaboración propia con base en datos de la Dirección Provincial de Estadística y Censos, Provincia Catamarca.

Como ya se dijo, la matriz energética de la Provincia de Catamarca presenta casi absoluta dependencia del SIN. En tal sentido, las obras encuadradas en los programas de transmisión, sub transmisión y distribución (principalmente) buscarían hacer más eficiente la vinculación con el SIN, consolidando el crecimiento de la oferta de energía disponible y garantizando el suministro en la Provincia.

De esta manera, la mayor eficiencia en la conexión al SIN permitiría responder en mayor medida con la energía necesaria para acompañar el crecimiento económico y la incorporación de más familias al desarrollo.

Oferta disponible y Consumo de Electricidad. Periodo 2000/2008.



Fuente: elaboración propia con base en datos de la Dirección Provincial de Estadística y Censos, Provincia Catamarca.

Oferta disponible y Consumo de Electricidad. Periodo 2000/2008.

Año	Oferta (en millones de kwh)	Consumo (en millones de kwh)	Var. % Oferta	Var. % Consumo
2000	394.079.983	297.460.773		
2001	406.722.363	302.197.090	3,2	1,6
2002	403.512.328	268.140.890	-0,8	-11,3
2003	456.539.123	294.090.054	13,1	9,7
2004	518.961.681	347.902.316	13,7	18,3
2005	563.605.355	440.759.809	8,6	26,7
2006	602.319.919	494.735.617	6,9	12,2
2007	648.546.036	475.179.994	7,7	-4,0
2008	739.899.672	502.883.518	14,1	5,8
Promedio 2004-2008			10,2	11,8

Fuente: elaboración propia con base en datos de la Dirección Provincial de Estadística y Censos, Provincia Catamarca.

Un tema a destacar con el último gráfico es cómo se fue incrementando la brecha entre la capacidad del sistema energético y el consumo de la Provincia. Usualmente, la tasa de crecimiento de la oferta va detrás de la tasa de la demanda, reaccionando a la misma. Ello se ve acentuado principalmente en los primeros años de gestión (2004, 2005 y 2006), donde la

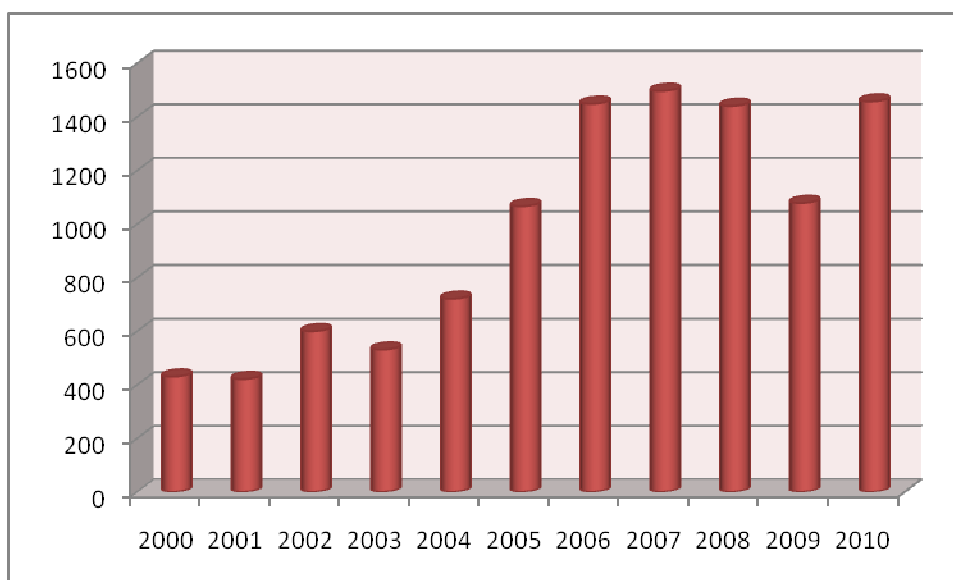
demanda creció a un promedio de casi 20% anual, lo que se produce en concordancia con un importante acceso de la población a los servicios públicos.

Sin embargo, a partir del año 2007, la tasa de crecimiento de la oferta supera a la de consumo y la brecha entre consumo y oferta disponible es la máxima en el 2008. En el balance general, para el periodo 2000/2008, la tasa de crecimiento promedio de una y otra son bastante similares (10,2 y 11,8, respectivamente). Esto sumaría elementos para disminuir la probabilidad de que la oferta de energía eléctrica disponible represente una restricción para el crecimiento y desarrollo en el mediano y largo plazo.³⁰

- Incorporar Catamarca a los circuitos de desarrollo de la región y el mundo.

El indicador utilizado para reafirmar que la política de infraestructura vial del Ministerio contribuye a incorporar Catamarca a los circuitos del desarrollo de la región y el mundo es el comportamiento de las exportaciones, observado durante el periodo analizado. Entre el 2003 y el 2010, las exportaciones aumentaron en un 174% a precios corrientes, alcanzando los 1.458 millones de dólares.

Exportaciones en millones de dólares. Periodo 2000/2010.



Fuente: Dirección Provincial de Estadística y Censos, Provincia Catamarca.

³⁰ Sin considerar contingencias adversas provenientes desde el SIN.

En el mismo sentido de consolidar la política de infraestructura vial, se encuentra el indicador sobre el destino de las exportaciones. Desde el año 2007, Asia Pacífico se ha convertido en la zona económica principal destino de las exportaciones de la Provincia. Ese año, las exportaciones al Asia Pacífico representaron el 48,4% del total exportado, superando el máximo porcentaje registrado previamente (en el 2001).

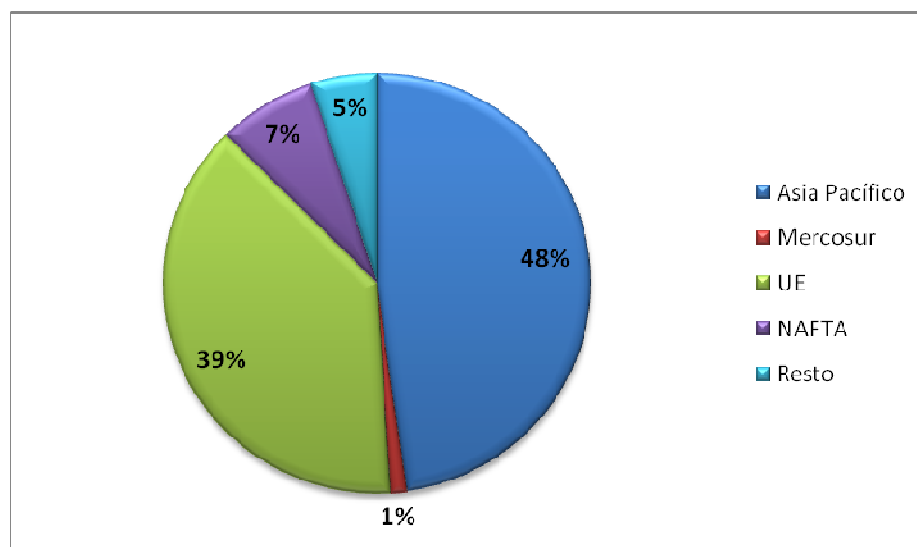
Exportaciones por Zonas Económicas (%). Periodo 2000/2008.

	Exportaciones (en millones de dólares)	Asia Pacífico	Mercosur	UE	NAFTA	Resto
2000	430,7	38,1	6,5	33,1	14,5	7,7
2001	421,7	42,8	3,8	37,0	9,8	6,4
2002	600,0	39,2	4,5	47,4	5,5	3,4
2003*	531,3	26,8	5,2	52,0	3,1	12,9
2004	721,3	25,7	6,2	42,7	19,5	6,0
2005	1.066,8	34,0	5,9	35,6	5,9	18,6
2006	1.449,3	23,7	7,5	46,4	9,5	12,9
2007	1.497,0	48,4	6,5	34,7	7,1	3,3
2008	1.441,4	47,8	1,2	38,6	7,5	5,0

Fuente: Dirección Provincial de Estadística y Censos, Provincia Catamarca. (*) Los datos corresponden a los primeros 9 meses del año 2003.

A partir de ese año, prácticamente la mitad de lo que Catamarca exporta se destina al Asia Pacífico.

Exportaciones por Zonas Económicas (%). Año 2008.

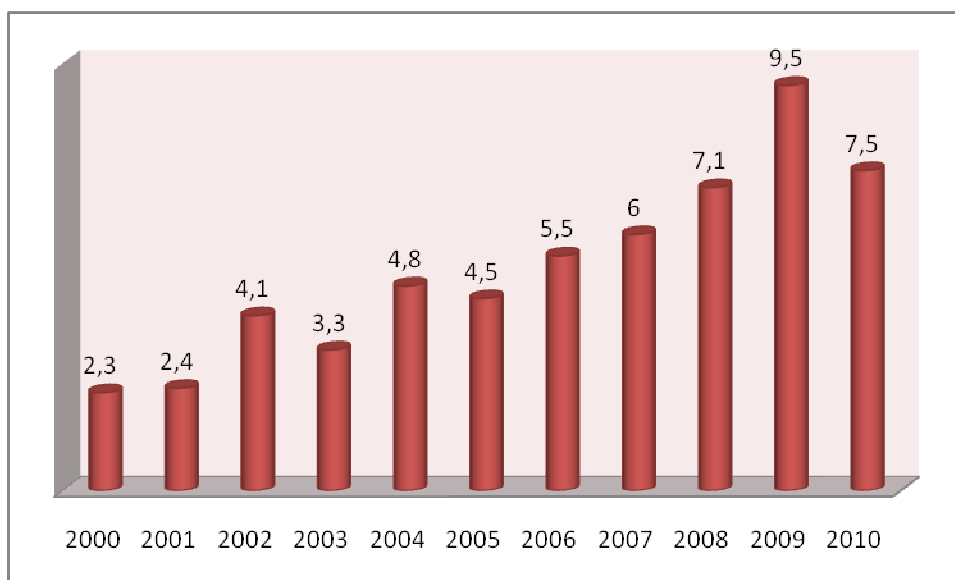


Fuente: Dirección Provincial de Estadística y Censos, Provincia Catamarca.

- **Infraestructura para mayor agregado de valor y competitividad.**

Asimismo, se observa un aumento en la participación porcentual de las Manufacturas de Origen Industrial (MOI) en el total de las exportaciones, marcando un mayor peso de las industrias en la matriz exportadora de la Provincia. En concordancia con ello, si bien los Productos Primarios siempre han sido el rubro principal de exportación en la Provincia, en el año 2009 llegan a su mínimo (87,2%), mientras que las MOI alcanzan la máxima participación registrada en los últimos once años (9,5%).

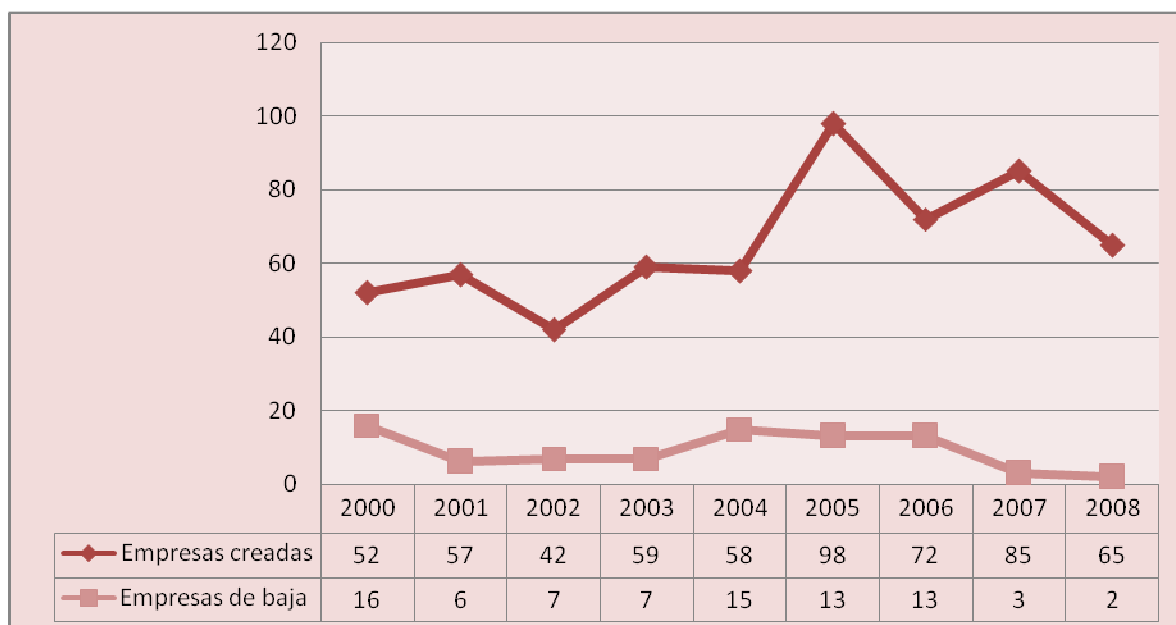
Porcentaje de MOI sobre el total de exportaciones. Periodo 2000/2010.



Fuente: Dirección Provincial de Estadística y Censos, Provincia Catamarca.

La política de integración, desde el punto de vista económico principalmente, también es evaluada observando el comportamiento de la demografía de empresas en la Provincia. Desde el 2004 hasta el 2008 se crearon en promedio 76 empresas por año. Otro dato destacable es que la brecha entre las empresas creadas y las que se cerraron año a año, es decir, la tasa neta de natalidad de empresas, se ha ido acentuando y consolidando durante el periodo considerado.

Demografía de empresas. Periodo 2000/2008



Fuente: elaboración propia con base en datos de la Dirección Provincial de Estadística y Censos, Provincia Catamarca.

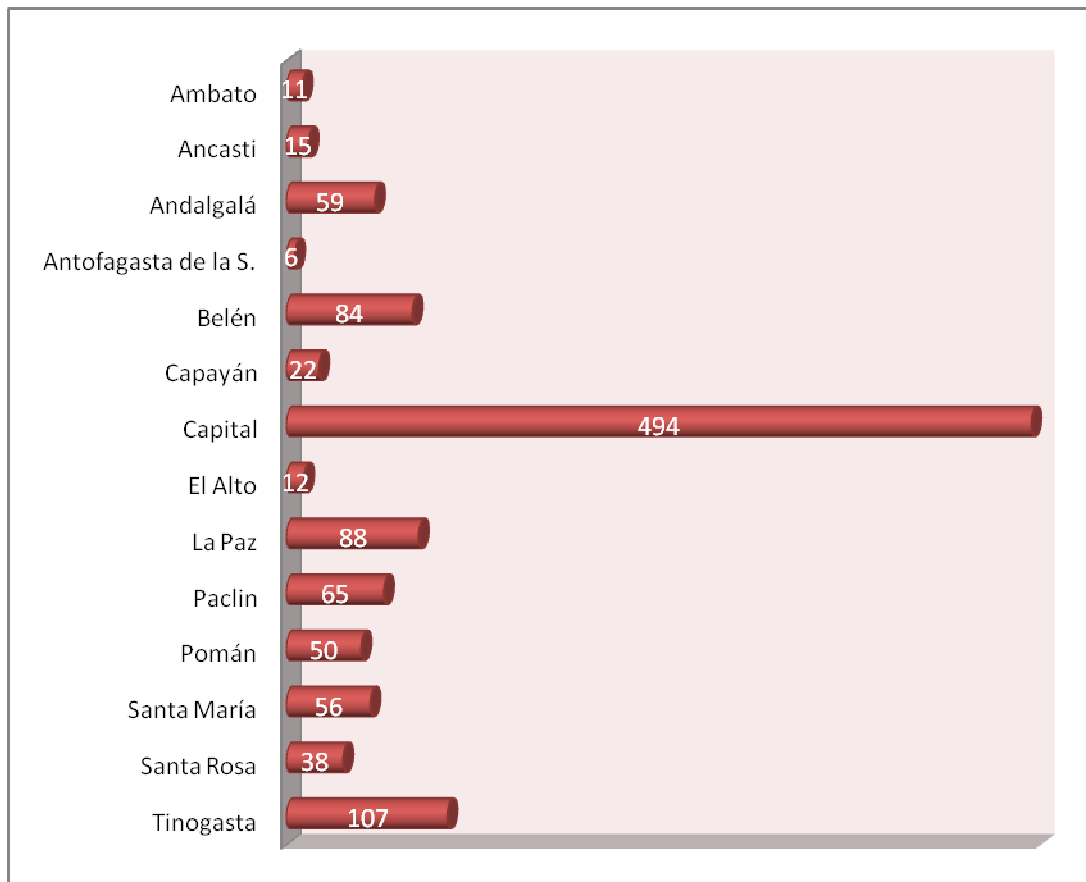
- **Infraestructura social, acceso a los servicios sociales y mejoras en educación y salud.**

De 2004 a 2009, se hicieron 62 establecimientos educativos. En el 2009, se constatan 91.400 niños, niñas y adolescentes incorporados a la oferta educativa provincial (sin contar la oferta privada).

Uno de los resultados más destacables en materia de educación es que en el Nivel Inicial la matrícula de alumnos en las escuelas estatales pasó de 7.519 a 9.165 alumnos (en el periodo 2004-2009), representando un aumento del 22%. Sin embargo, en los niveles Primario y Secundario se registran descensos que ameritan mayor análisis y, probablemente, políticas al respecto.

En salud, se debe destacar que, en el 2010, se llegó a las 1.107 camas en los establecimientos sanitarios de la Provincia, distribuidas en 14 departamentos.

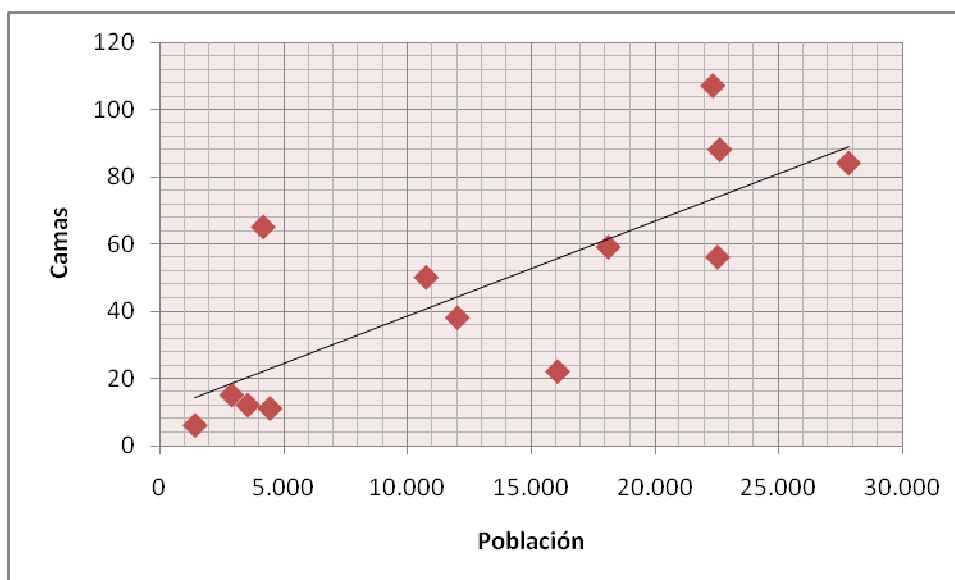
Camas disponibles por departamento. Año 2010.



Fuente: elaboración propia con base en datos de la Dirección Provincial de Estadística y Censos, Provincia Catamarca.

La distribución de las camas se corresponde con la distribución de la población por departamento. Ello evidencia concordancia con el criterio poblacional utilizado para la distribución de la inversión en infraestructura de salud: mientras mayor es la población, mayor es el número de camas disponibles.

Correlación entre población y número de camas por departamento, 2010.



Fuente: elaboración propia con base en datos del INDEC y la Dirección Provincial de Estadística y Censos, Provincia Catamarca. Nota: se excluyó Capital del diagrama para facilitar la representación gráfica.

Esta cantidad de camas le otorga a Catamarca el indicador de 30 camas por 10.000 habitantes para el año 2010. Aunque todavía se muestra distanciada del promedio nacional (41), expresa un avance en la materia.

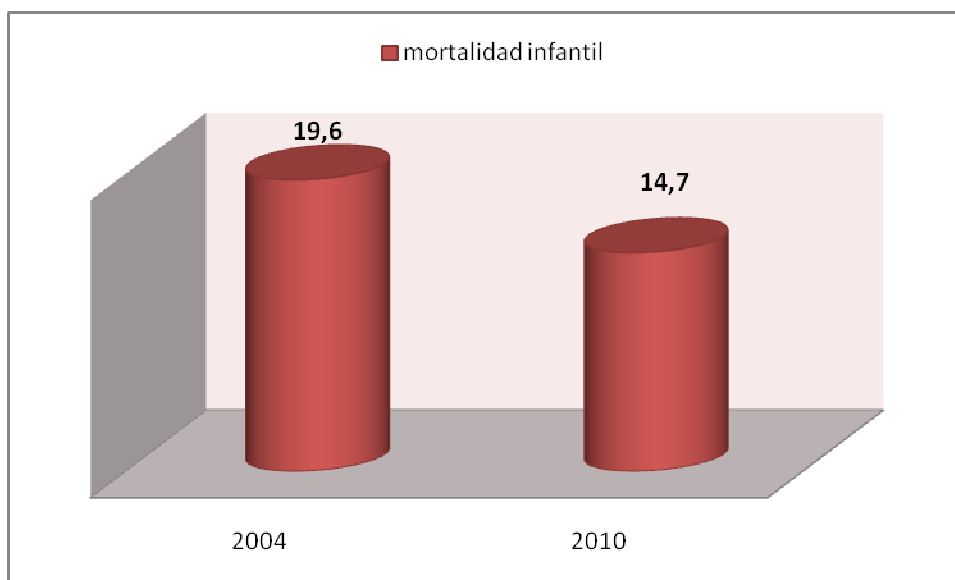
Camas por 10.000 habitantes. Selección de países. Año 2009.

País/Pcia	Camas (por 10.000 hab.)
Argentina	41
Catamarca	30
Chile	23
Costa rica	13
Cuba	60
Uruguay	29

Fuente: elaboración propia con base a Estadísticas Sanitarias Mundiales 2010, OMS.

Pero el indicador más importante en materia de salud donde la Provincia presenta avances significativos es la mortalidad infantil. En el transcurso de seis años (2004-2010), la mortalidad infantil se disminuyó del 19,6% al 14,7%.

Mortalidad infantil. Años 2004 y 2010



Fuente: Dirección Provincial de Estadística y Censos, Provincia Catamarca.

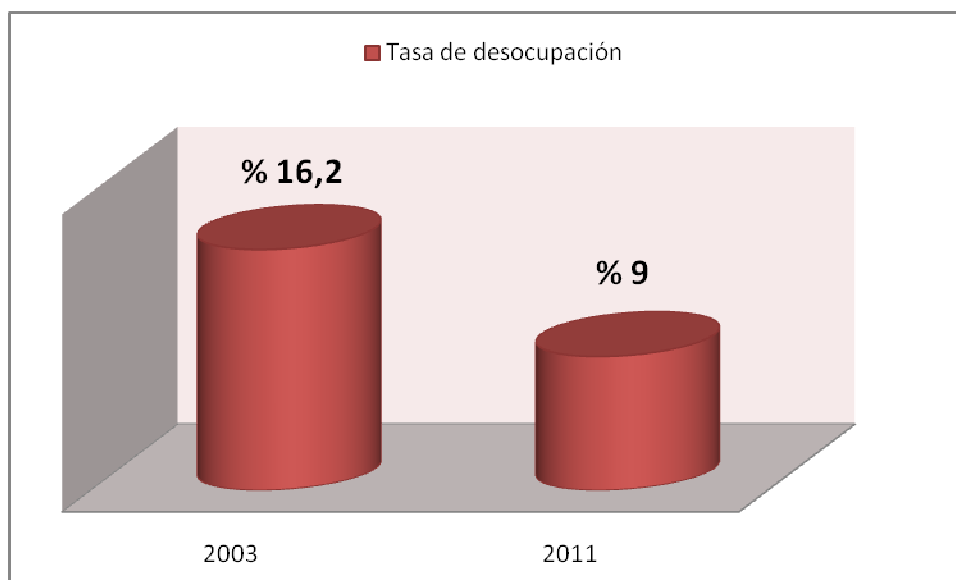
- Mayor infraestructura vial, energética y social para mayor integración social.

La conjunción de estas mejoras significativas en los indicadores analizados expresaría el crecimiento económico que ha venido experimentando Catamarca en el periodo considerado.³¹ Pero lo más importante es la integración desde el punto de vista social. Según se observa, el crecimiento económico ha sido acompañado de una mejora en el empleo y una disminución de la pobreza y la indigencia, contribuyendo a la calidad de vida de la población, reforzando el círculo virtuoso planteado en el enfoque.

Entre el 2003 y el 2011, el desempleo se redujo de 16,2% a 9%, es decir, se redujo un punto porcentual anual a lo largo de siete años y medio.

³¹ Estimaciones privadas calculan un crecimiento del casi el 300%. desde el 2003 hasta el 2008. Los datos oficiales disponibles sobre PBG solo llegan hasta el 2006.

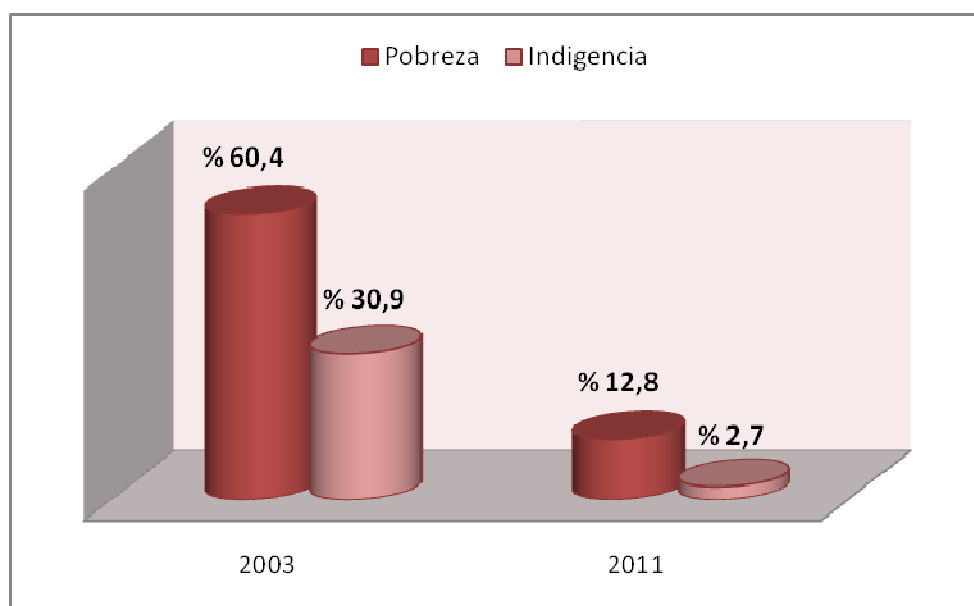
Tasa de desocupación. Años 2003 y 2011



Fuente: elaboración propia con base en INDEC. Nota: se toman las mediciones correspondientes a mayo de 2003 y al segundo trimestre 2011 de la EPH.

Por último, el dato más relevante en términos de integración social y calidad de vida es el de la pobreza y la indigencia. En el periodo de siete años y medio, la pobreza disminuyó 47,6%, pasando de 60,4% a 12,8%. En el mismo periodo, la indigencia se redujo del 30,9% a 2,7%.

Porcentaje de personas bajo las líneas de pobreza e indigencia. Años 2003 y 2011



Fuente: elaboración propia con base en INDEC. Nota: se toman las mediciones correspondientes al primer semestre de 2003 y de 2011 de la EPH.

Conclusión

Habiendo analizado los principales programas del Ministerio de Obras y Servicios Públicos de la Provincia de Catamarca, se concluye que para resolver el problema en torno a la integración, la política pública de dicho organismo presenta una importante consistencia entre el enfoque, las líneas de acción y los indicadores de evaluación.

El enfoque del Ministerio entiende que la integración está compuesta por las dimensiones territorial, económica y social. También, que las principales manifestaciones del problema en cuestión son dos: el aislamiento tanto de las localidades entre sí como de la Provincia con el resto del mundo; y la falta de acceso a los servicios públicos y sociales por parte de las familias y los proyectos productivos.

Este enfoque se corresponde con las líneas de las acciones programáticas (o líneas de acción) en infraestructura vial, infraestructura energética e infraestructura social del Ministerio. Los instrumentos disponibles por las tres áreas del Ministerio, sumado a la situación financiera favorable de la Provincia a causa de las regalías mineras, además de la decisión política del Gobernador de priorizar la obra pública, contribuyeron a que la construcción del problema público se asentara en la infraestructura vial, económica y social.

De la misma manera, los indicadores sociales y económicos utilizados por el gobierno para la evaluación de los impactos buscados con las líneas de acción presentan una evolución mayoritariamente favorable durante el periodo que comprende los dos periodos de gobierno considerados. Estos resultados refuerzan la capacidad argumentativa de la política pública, dando cuenta de cierta eficacia en las acciones implementadas, a través de instrumentos de medición cuantificables que gozan de aceptación social y, por ende, son menos discutibles.

CAPÍTULO III:
El caso de la Secretaría de Economía de la Municipalidad de
Córdoba, 2008/2009.
La construcción de sustentabilidad en la política fiscal.

Introducción

En este caso se analiza la política fiscal de la Municipalidad de Córdoba, formulada e implementada por la Secretaría de Economía. El periodo de estudio comprende los años 2008 y 2009, es decir, los dos primeros años de gestión del gobierno de Daniel Giacomino, que coinciden con el periodo de gestión de Miguel Pozzolo como Secretario de Economía.

El análisis del caso se realiza desde el nivel micro del enfoque construccionista, concretamente a través de la categoría núcleo, utilizando los elementos constituyentes de la definición del problema público. En tal sentido, se analiza la construcción del problema fiscal en el gobierno local, atendiendo el enfoque, las líneas de acción y los indicadores de evaluación de resultados e impacto.

Metodología

La metodología utilizada para el estudio combina técnicas y datos tanto cualitativos como cuantitativos. Esta triangulación se expresó en la implementación de entrevistas abiertas, grupos focales y observación participante, y en el análisis económico y financiero del presupuesto. Se relevaron también datos secundarios, como documentos oficiales e información económica y financiera procedente de la Secretaría de Economía, además de información procedente de la prensa.

Para el análisis se recurrió al análisis documental y la *grounded theory*. Por lo tanto, los ejes conceptuales, las premisas y las relaciones causales fueron inferidos inductivamente a través del análisis de la información relevada. Más allá de la existencia ineludible de preconceptos por parte del analista, se hizo un esfuerzo importante por respetar las relaciones establecidas por los funcionarios en especial y la información en general.

El caso se presenta en tres partes correspondientes a los tres elementos constituyentes de la definición del problema público. En la primera parte se desarrolla el enfoque desde el cual se aborda el problema fiscal de la Municipalidad, cuáles son las causas y consecuencias, así como los enfoques predecesores. En la segunda, se analizan las líneas de acción formuladas e implementadas por el Municipio en la materia. En la tercera parte se analizan los indicadores

de evaluación asociados al enfoque y las líneas de acción, que dan forma al problema público fiscal de la Municipalidad de Córdoba. Finalmente, se concluye remarcando los principales hallazgos.

I. ENFOQUE.

En enero del 2008, cuando se asume la gestión del área de Economía de la Municipalidad de Córdoba las arcas del municipio se encontraban en estado crítico, según argumentan los entrevistados. Presentaba un déficit de casi 130 millones de pesos, que en ese momento representaba el 14% de los ingresos totales, con una creciente tendencia negativa, aparentemente irreversible.

Pero el desafío mayor que enfrentaba la nueva administración era otro: **terminar, de una vez y para siempre, con el tradicional modo de hacer política fiscal**. Según este enfoque, la política fiscal en Argentina se había caracterizado ampliamente por priorizar consideraciones político-electorales, no limitarse a provocar impactos económicos y representar una manera de armado político, interviniendo no solo en la articulación de los intereses sino en el empoderamiento de sectores políticamente seleccionados.

(...) para recomponer el universo fiscal de la municipalidad que estaba muy deteriorado. Porque hay que tener en cuenta que veníamos con un déficit muy importante, de 10, 12 millones de pesos mensuales...provocados fundamentalmente porque había un exceso en los gastos, un desmanejo en el uso del gasto, y a su vez un deterioro muy profundo en los impuestos...como consecuencia de una política fiscal...digamos...que se ligó a cuestiones puramente políticas...políticas...es decir, no pagar costo político, no aumentar impuestos, para tener réditos políticos. Pero eso fue deteriorando las arcas municipales en forma muy progresiva y muy constante. (ECórEco 1/2011)³²

Entre las consecuencias de este tipo de política fiscal, se mencionan el despilfarro, la ineficiencia, los gastos improvisados, los incrementos de la deuda pública y la falta de

³² Entrevistado – Córdoba – Economía – número 1 / 2011.

transparencia. La ciudad de Córdoba no habría sido ajena a tal situación, redundando dichas consecuencias en la insatisfacción de los ciudadanos y la no resolución de los problemas públicos de la ciudad.

Ante dicho desafío, la decisión en la Secretaría de Economía fue formular e implementar una política fiscal radicalmente opuesta a la que se venía realizando. Se pensó y puso en práctica una política fiscal transparente y responsable, de gran capacidad técnica pero al mismo tiempo equitativa, cuyo principal criterio rector sea la sustentabilidad, en oposición directa al criterio político-electoral utilizado hasta ese momento.

Con base en los datos analizados, la construcción de dicha política se enfoca desde una óptica distinta, innovadora, que los entrevistados resumen en el concepto “sustentabilidad”. Esta nueva política fiscal se fundamenta en premisas de buen gobierno y en la administración ordenada, en la autonomía de recursos suficiente para garantizar independencia en la toma de decisiones, en la equidad como criterio transversal a los mecanismos fiscales y en la previsión, anticipando el mediano y largo plazo en la evolución de los recursos económicos indispensables para la elaboración de las políticas públicas.

Se argumenta una nueva etapa en la política fiscal, un nuevo inicio, donde la identidad de la política pública se construye en oposición directa a la precedente. Se rechaza lo que se venía haciendo en gobiernos anteriores y se justifican los esfuerzos en revertir la tendencia negativa producida por aquellos. Sustentabilidad, o más precisamente una política fiscal sustentable, aparece como el referente global que se nutre de las premisas más específicas que se desarrollan a continuación.

1. BUEN GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN ORDENADA.

Precedidos por gestiones excepcionalmente complicadas, el reordenamiento administrativo interno, y especialmente el de las finanzas, se mostró como condición necesaria para pensar en la realización de las políticas públicas municipales. Ante tal panorama, la austeridad en el manejo de las finanzas y la optimización de los recursos se presentaron como lineamientos de acción insoslayables para el equipo de gobierno. Se debía encarar el manejo de las finanzas

con eficiencia, orientando el trabajo con un fuerte componente ético de sinceridad, transparencia y rendición de cuentas.

Asimismo, como primer paso para construir sustentabilidad en la política fiscal de Córdoba se debía tomar conocimiento de cuáles eran los recursos económicos actuales y potenciales con los que contaba la Municipalidad para la administración de la ciudad. La conformación de una base de datos confiable y actualizada resulta fundamental para la toma de decisiones acertadas, de la misma manera que el ordenamiento administrativo, es decir, contar con una administración pública ordenada en las finanzas, aparece como el punto de partida obligado para la formulación de políticas públicas que sean realistas y factibles.

La Municipalidad de Córdoba, como cualquier otro organismo, debe tener en claro su base de datos, de manera muy prolija y ordenada, a los fines de poder ofrecer datos estadísticos reales, certezas, que permitan a los decisores públicos la planificación de la ciudad. Pero esta información también sirve a terceros actores, como las instituciones bancarias nacionales e internacionales, para tener un análisis más complejo y completo del universo fiscal del Municipio y decidir el otorgamiento de préstamos. Todo esto era visto como una materia ausente; estaba todo por hacer.

Nosotros fijamos posición. Yo creo que la Municipalidad de Córdoba, como cualquier otro organismo, debe tener en claro su base de datos, muy prolija, ordenada correctamente, a los fines de poder ofrecer datos estadísticos reales que permitan al tercero, como por ejemplo el caso de instituciones bancarias nacionales e internacionales tener un análisis más completo de la población, del universo fiscal de la Municipalidad. Y como en esto también estaban muy atrasadas (las gestiones anteriores) decidimos recomponerlo. (ECórEco 2/2009)

2. INCREMENTO DE LOS RECURSOS PROPIOS Y FORTALECIMIENTO DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL.

Otro punto importante en la construcción de sustentabilidad de las finanzas públicas tiene que ver con la proporción de recursos genuinos, propios, con que cuenta la Municipalidad para tomar y encarar sus propias decisiones. El porcentaje de recursos propios (de jurisdicción

municipal) sobre el total de ingresos, expresa en medida considerable cuál es el grado de dependencia que tiene la Municipalidad con respecto a terceros actores, como por ejemplo la Provincia, la Nación, los Organismos Multilaterales de Crédito y los bancos.

Naturalmente, mientras menor sea la proporción de recursos propios, mayor es la dependencia, y a la inversa. Según los datos analizados, se aprecia una premisa de gran contundencia que sostiene que una Municipalidad que cuenta con una cantidad considerable de recursos propios es una Municipalidad fuerte, sustentable, con mayor autonomía y, por ende, con mayor independencia para tomar las decisiones que crea conveniente según las prioridades y necesidades de la realidad local. En consecuencia, disminuir la dependencia financiera es un requisito de gran importancia para lograr sustentabilidad en las finanzas.

Hemos logrado autonomía...e independencia en el manejo de las decisiones que tenemos que tomar en la Municipalidad. (ECórEco 1/2011)

Se puede apreciar que hay cierta asociación entre recursos propios, fortaleza y sustentabilidad. Sin embargo, la otra cara de la autonomía no necesariamente es la dependencia, también podría haber sido la interdependencia (Pfeffer; 1992). El manejo de la interdependencia con otras organizaciones es una variable que puede tener mayores y menores grados de control, de acuerdo a las capacidades y habilidades de quienes conduzcan la organización focal. Pero esa no parece ser una alternativa que se vislumbre entre las premisas del enfoque del presente caso.

Quizás esto se explique en que a esta concepción de la autonomía subyace la experiencia de los dos gobiernos municipales antecedentes, caracterizados por la ruptura de relaciones políticas e institucionales con el gobierno provincial. Tanto a la gestión de Kamerath (2000-2003) como a la de Juez (2004-2007), la ruptura de relaciones institucionales y políticas con el gobierno provincial les valió la reducción drástica de recursos procedentes desde dicha jurisdicción hacia la Municipalidad, impactando negativamente en la formulación e implementación de políticas públicas. Tal antecedente, se supone podría estar incidiendo en la valoración decididamente positiva de la autonomía con recursos propios.

3. LA EQUIDAD COMO CRITERIO TRANSVERSAL EN LOS MECANISMOS FISCALES.

Se debe mencionar como otro elemento importante en el enfoque de sustentabilidad tener siempre presente la equidad como criterio transversal. La crítica situación deficitaria de las finanzas municipales requería de medidas estabilizadoras, que equilibren las cuentas públicas. Sin embargo, se tomó la decisión política de tocar el gasto lo menos posible y poner todas las energías en incrementar el ingreso (contribuyendo simultáneamente a mejorar la autonomía de la Municipalidad).

Tal decisión demandó de creatividad e innovación en el diseño de instrumentos y medidas concretas. Conscientes de que la política fiscal tiene que ver también con cuestiones de asignación y redistribución de los recursos, en la selección de los instrumentos siempre se tuvo la equidad como criterio transversal. En contraposición a la tradicional política fiscal y al uso político de las finanzas, una política fiscal sustentable requería conjugar transparencia, imparcialidad y equidad.

La introducción de este criterio de alguna manera ético en la construcción de la política fiscal puede obedecer a diferentes razones. Una de ellas es que, luego de la crisis argentina del año 2001, las políticas de ajuste y recorte no gozaban de aceptación pública generalizada. Por lo tanto, reducir el gasto no aparece como opción razonable para los funcionarios entrevistados, quienes, para no dejar duda alguna, introducen explícitamente el criterio de equidad en la nueva política fiscal del gobierno municipal. Además, al ser transversal, está siempre presente atravesando el conjunto de las acciones.

4. PLANIFICACIÓN Y LARGO PLAZO.

Un último elemento a mencionar en el enfoque de la política fiscal sustentable tiene que ver con la posibilidad de planificar las políticas para mediano y largo plazo. Este es un elemento totalmente ausente en la política fiscal tradicional, la cual, orientada por criterios político-electorales, se ha caracterizado por el desorden administrativo, la improvisación constante y el corto plazo.

Por el contrario, la política fiscal sustentable se propone contar con una administración ordenada, con sistemas ágiles de información actualizada y con recursos propios suficientes para la planificación de la ciudad. Se puede decir que el presupuesto y las finanzas públicas representan la base para la formulación e implementación de las políticas públicas, de manera que un buen manejo de las mismas significa ampliar la frontera de posibilidades para la solución de los problemas que aquejan a la ciudad.

El conjunto de elementos que se vienen mencionando como integrantes del enfoque para una política fiscal con sustentabilidad, van ligados estrechamente a dilemas típicos de la construcción del largo plazo. Ordenar administrativamente la Municipalidad, por ejemplo, no es una medida que goce de visibilidad pública y réditos electorales inmediatos; por el contrario, es una medida que lleva tiempo y cuyos resultados probablemente se vean más allá de un periodo de gobierno. La consolidación de la autonomía financiera, por mencionar otro ejemplo, también es una medida cuyos frutos se cosechan al menos en el mediano plazo.

Al igual que toda elección tiene un costo de oportunidad, optar por la sustentabilidad como criterio en la política fiscal tiene un costo, más precisamente un costo “político”. En la mayoría de los casos ocurre lo inverso: se opta por la inmediatez, por el cortoplacismo y por el beneficio electoral. Para el caso de la política fiscal sustentable, los beneficios políticos, de la misma manera que sus resultados, se ven en el largo plazo.

De esta manera, quedan planteadas las principales premisas que componen el enfoque desde el cual se aborda la construcción de la sustentabilidad en la política fiscal de la Municipalidad de Córdoba en el periodo estudiado. A continuación, se expone el conjunto de acciones y medidas que se formularon e implementaron.

II. LÍNEAS DE ACCIÓN.

En este apartado se desarrollan las principales líneas de acción que comprenden la política pública fiscal sustentable pensada y ejecutada por la Secretaría de Economía durante el periodo Enero 2008-Noviembre 2009. El conjunto de medidas y componentes que se mencionan se encuadran en el enfoque previamente planteado y tienen como principal

objetivo el mejoramiento de la sustentabilidad de las finanzas públicas municipales. La política fiscal iniciada contó con cuatro componentes o líneas de acción.

Componentes de la Política Fiscal Sustentable

Componentes	Subcomponentes.
1. Reordenamiento territorial	A) Revalúo impositivo. B) Regularización de metros cuadrados. C) Urbanización. D) Regularización de construcciones. E) Recategorización de viviendas.
2. Sistemas de información administrativa y contable	A) Incorporación de nueva tecnología en los sistemas de procesamiento de información.
3. Incorporación de baches fiscales y redistribución progresiva de la carga impositiva	A) Redistribución equitativa de base imponible. B) Incorporación de sistema de percepción para comercios e industrias para pequeños contribuyentes. C) Alta registro automotor <i>online</i> . D) Recupero de deudas atrasadas. E) Fuertes operativos de inspección.
4. Sistema de monitoreo y control de gastos	A) Cupo presupuestario. B) Sistema de información contable. C) Plan de adecuación económica.

Fuente: elaboración propia.

1. REORDENAMIENTO TERRITORIAL.

El reordenamiento territorial está comprendido por cinco subcomponentes.

A) Revalúo impositivo.

Consistió en actualizar el valor de las tierras y de las mejoras de las propiedades y readecuar en distintos porcentajes las contribuciones y derechos municipales: comprendió alrededor de 430.000 propiedades que estaban desactualizadas desde el año 1984.

Al mismo tiempo, se terminó con la ineficiencia y especialmente la inequidad generadas por anteriores gestiones, quienes para corregir la distorsión fiscal incrementaban las alícuotas, manteniendo bajos los valores fiscales. Como resultado, más de 60.000 propiedades pagaban más de la cuenta.

Algunos gobiernos municipales lo que hacían para corregir esto, distorsionaban las alícuotas, con incrementos muy importantes y manteniendo bajos los valores fiscales. Lo cual fue generando una serie de injusticias.

Por ejemplo, había gente que en realidad estaba por debajo del mínimo imponible y sin embargo pagaban. Entonces, se había transformado en algo impositivamente regresivo. (ECórEco 3/2011)

Por tales razones, se empezó a actualizar el valor de las tierras y los edificios. Se tomaron muestras por cuadras, que fueron evidenciando el valor de los inmuebles, lo que permitió actualizar la base imponible a su valor prácticamente de mercado. Asimismo, se corrigieron las alícuotas y los mínimos.

B) Regularización de metros cuadrados.

Se incorporaron 7 millones de metros cuadrados aproximadamente en la base imponible, perteneciente a vecinos que nunca habían declarado sus propiedades.

(...) después viene una serie de proyectos que nos aprobaron por ordenanza: la regularización de metros cuadrados. Es decir, gente que nunca había declarado sus propiedades. Además, hay barrios que quienes los desarrollaron no terminaron la infraestructura exigida por la Municipalidad, entonces no tenían el final de obra y, por lo tanto, no pagaban impuestos. Lo hacían como terreno global. Por lo tanto, había una ausencia de ingresos importante. (ECórEco 3/2011)

C) Urbanización.

Se incorporaron a la base imponible decenas de barrios cuyos desarrollistas, al no haber terminado la infraestructura exigida por la Municipalidad, no tenían “final de obra” y, por lo tanto, en vez de pagar impuestos como propiedades lo hacían como terreno global.

D) Se regularizaron construcciones que transgredían normas u ordenanzas en la materia.

Se implementaron acciones para regularizar construcciones que transgredían normas municipales. Además de conseguir respaldo en el Concejo Deliberante, estas acciones permiten un ingreso de 4 millones de pesos más por mes.

E) Recategorización de viviendas.

Se enviaron declaraciones juradas a los vecinos donde se les exige que declaren el tipo de construcción que poseen, que probablemente haya cambiado en los últimos 30 años que no se ha actualizado la categoría.

Vamos a tener una ciudad ordenada, en cuanto a datos inmobiliarios, que nos va a permitir contar con una base de datos cierta para que, por ejemplo, a la hora de pedir un préstamo, sabemos que los datos no están estimados sino que son reales y actuales. Todo lo cual hace a una gestión más prolija y con más potencial para conseguir dinero desde afuera. (ECórEco 2/2009)

2. MEJORAMIENTO ADMINISTRATIVO Y CONTABLE MEDIANTE LA INCORPORACIÓN DE NUEVA TECNOLOGÍA EN LOS SISTEMAS DE PROCESAMIENTO DE INFORMACIÓN.

Se encontró con que el sistema informático de la Municipalidad estaba obsoleto (llevaba más de 10 años sin modernizar) y retrasaba trámites burocráticos, además de no contar con un sistemas de información eficiente. Se concretó un convenio con la Facultad de Ciencias Económicas de la UNC (Universidad Nacional de Córdoba) para empezar a trabajar en la información administrativa y contable, con el objetivo de modernizar los sistemas

administrativos de la Municipalidad, a través de un software más potente, con lenguaje de última generación. La inversión requerida fue de 15 millones de pesos, de los cuales 10 millones fueron financiados por el BID (Banco Interamericano de Desarrollo).

En términos de que la solución disponible condiciona la construcción del problema, se visualiza la presencia del BID. En las argumentaciones de los funcionarios, el organismo se asoma como potencial fuente de financiamiento para la Municipalidad. Algunas de las soluciones formuladas provienen de este organismo o su construcción está influenciada por la posibilidad de obtener financiamiento. La premisa de una administración ordenada, con datos reales de la base imponible, se justifica reiteradamente en este sentido. De la misma manera se justifica la implementación del software informático en convenio con la UNC.

Desde el punto de vista contable, nos encontramos también con una Municipalidad muy atrasada...en cuanto a trámites burocráticos y en cuanto a sistema de información...es decir, en cuanto a sistemas que nos permitan generar información más actualizada y más cierta.

Lo cual hizo que empezáramos a trabajar desde el año pasado, a través de un convenio con la Facultad de Ciencias Económicas de la UNC...para comenzar a trabajar en la reforma administrativa y contable. Es modernizar los sistemas administrativos de la Municipalidad, trabajando con herramientas administrativas más modernas (...).

Esto requiere una inversión de aproximadamente 15 millones de pesos, de los cuales 10 millones nos otorgaría el BID. Ya tenemos la conformidad y la aprobación...estamos haciendo los trámites. Y que en los próximos 4 años va a generar un cambio muy importante en lo que es el performance de la Municipalidad. (ECórEco 2/2009)

Además, esta vía de financiamiento representa una alternativa a la que podría provenir de la Provincia o la Nación, las cuales (atento a las experiencias de los gobiernos precedentes) afectarían en mayor medida la autonomía e independencia del Municipio. Asimismo, uno de los funcionarios menciona el reconocimiento del BID hacia la implementación de una política fiscal sustentable.

Hay que destacar que el revalúo impositivo fue tomado por otras ciudades como ejemplo. A punto tal que el BID me invita a exponer este caso en noviembre como una política fiscal sustentable. (ECórEco 2/2009)

3. INCORPORACIÓN DE ZONAS GRISES A LA BASE IMPONIBLE Y REDISTRIBUCIÓN PROGRESIVA DE LA CARGA IMPOSITIVA.

A) Incorporación de sistema de percepción para comercios e industrias para pequeños contribuyentes.

Se llevó a cabo la Actualización de Ordenanza Tarifaria Anual (Ord. N° 10.477 y modificatorias) con relación a distintas contribuciones municipales y rentas diversas que percibe el Municipio. Con ello, se buscó graduar la carga fiscal en función de los efectivos costos incurridos en las prestaciones municipales vinculadas a los respectivos tributos municipales, pretendiendo adecuar su distribución conforme a los principios de capacidad contributiva, generalidad, igualdad, equidad y justicia tributaria.

B) Redistribución equitativa de base imponible.

Concretamente, se implementó la equiparación de alícuotas. Había rubros con alícuotas muy bajas, como por ejemplo Bancos: en Córdoba se pagaba el 1 por mil mientras que en el resto del país se pagaba el 8 por mil. Las decisiones se tomaron sobre la base de comparaciones con ciudades similares, homogeneizando las alícuotas de Córdoba con ciudades como Mendoza, Rosario, La Plata y Buenos Aires.

Asimismo, se incorporó al universo fiscal las sobretasas destinadas a publicidad que se hace por medio de cartelería. En otras ciudades eso se paga y está dentro del impuesto de comercio e industria como sobretasa, pero en Córdoba se habían declarado exentas industrias como por ejemplo automotrices y gaseosas. Como estos sectores no pagaban mientras que el resto sí lo hacía, se los incorporó al universo fiscal.

También, se implementó la actualización de alícuotas para barrios cerrados (*countries*). En gestiones anteriores, los barrios cerrados tenían una alícuota del 1 por mil sobre la valuación

fiscal, debido a que eran considerados terrenos rurales. En consecuencia, se pusieron las alícuotas correspondientes (de *countries*) del 4,5 por mil y de 10 por mil para los terrenos baldíos dentro de los *countries*.

(Los countries) Estaban el 1% de la valuación fiscal por ser considerados terrenos rurales. Entonces, nosotros lo que hicimos fue ponerles la alícuota correspondiente a terrenos urbanos, de country, que es la más alta, de un 4,5 por mil. Y aquellos que tenían un terreno en los countries, es decir, como inversión, lo castigamos con una alícuota del 10 por mil. Entonces, fuimos incorporando nichos que no estaban siendo explotados a la base imponible del Municipio. (ECórEco 3/2011)

C) Alta registro automotor online.

Se habilitaron las herramientas informáticas necesarias para poder realizar on-line los trámites del registro del automotor.

D) Política de recupero de las Deudas Atrasadas.

Se definió e implementó una política de recupero de deudas atrasadas en Inmuebles, Comercio e Industria y Rodados con el objetivo de mejorar los ingresos. En tal sentido, se activó el cobro judicial de deudas para contribuyentes morosos y el remate de propiedades y rodados.

E) Fuertes operativos de inspección.

Los operativos de inspección se efectúan en la contribución sobre Comercio e Industria haciendo hincapié en aquellos no inscriptos o que no han realizado las declaraciones juradas y los pagos correspondientes. Operativos de inspecciones por tributos por zonas en toda la ciudad y contribuyentes por convenio multilateral a fin de evitar la evasión fiscal. Se aplica a los contribuyentes de Comercio e Industria la percepción del tributo.

4. SISTEMA DE MONITOREO Y CONTROL DE GASTOS.

A) Cupo presupuestario.

Con el fin de alcanzar el óptimo aprovechamiento de los recursos con que cuenta el Municipio, se estableció que los gastos de cada una de las áreas debían ajustarse en función de la evolución de la recaudación. De esta manera, se persigue lograr un control de los gastos con el fin de que los mismos vayan acordes a los ingresos efectivamente recaudados, evitando el incremento del déficit.

Normalmente las municipalidades no tienen en cuenta el ingreso sino lo que dice el presupuesto. Pero muchas veces lo que ingresa es menor a lo que estaba presupuestado. Esto genera déficit. Nosotros hemos implementado la modalidad del cupo presupuestario, en donde si yo logro recaudar el 80% de lo presupuestado, puedo gastar hasta el 80%. Esto me permitió bajar el déficit en forma considerable. (ECórEco 1/2011)

B) Sistema de información contable.

En el año 2009 por primera vez se incorporó un sistema de información de ingresos y gastos que permite definir claramente cuál es el resultado operativo del año (superávit o déficit) y cuáles son los gastos provenientes de ejercicios anteriores que se imputan en el corriente año. En otras palabras, esto permite determinar el año en que se produjo el déficit o superávit.

C) Plan de Adecuación Económica.

Entre las acciones aquí comprendidas se encuentran: reducción de las horas extras, reducción de todas las prolongaciones de jornadas al 15%, no renovación de las pasantías, reducción del 5% de los monotributistas, reducción del 20% en el mantenimiento de espacios verdes, disminución del 20% en los gastos de limpieza en las áreas centrales de la Municipalidad.

III. EVALUACIÓN DE RESULTADOS Y DE IMPACTOS.³³

El cuadro siguiente detalla los indicadores utilizados para constatar las causas y manifestaciones del problema público en cuestión. Son aquellos que, de acuerdo a la información analizada, establecen una vinculación más directa e inmediata con las acciones emprendidas.

Cuadro de componentes e indicadores de resultados

Componentes	Subcomponentes.	Indicadores
1. Reordenamiento territorial	A) Revalúo impositivo. B) Regularización de metros cuadrados. C) Urbanización. D) Regularización de construcciones. E) Recategorización de viviendas.	a. Incremento de 100 millones de pesos anuales. b. Incorporación de 7 millones de metros cuadrados a la base imponible. b + c + d. Incremento de 48 millones de pesos anuales. e. Mayores posibilidades de obtener préstamos.
2. Sistemas de información administrativa y contable	A) Incorporación de nueva tecnología en los sistemas de procesamiento de información.	a. Información actualizada y cierta. Mejora significativa del performance contable y administrativo.
3. Incorporación de baches fiscales y redistribución progresiva de la carga impositiva	A) Redistribución equitativa de base imponible. B) Incorporación de sistema de percepción para comercios e industrias para pequeños contribuyentes. C) Alta registro automotor <i>online</i> . D) Recupero de deudas atrasadas. E) Fuertes operativos de inspección.	Incremento de 100 millones de pesos anuales.
4. Sistema de monitoreo y control de gastos	A) Cupo presupuestario. B) Sistema de información contable. C) Plan de adecuación	a. Superávit genuino acumulado a noviembre del 2009 superior a

³³ Los resultados que se muestran corresponden al periodo que va desde Enero del 2008 hasta Noviembre del 2009, periodo de gestión analizado.

	económica.	los 4 millones de pesos. c. Incremento de 1 millón de pesos.
--	------------	---

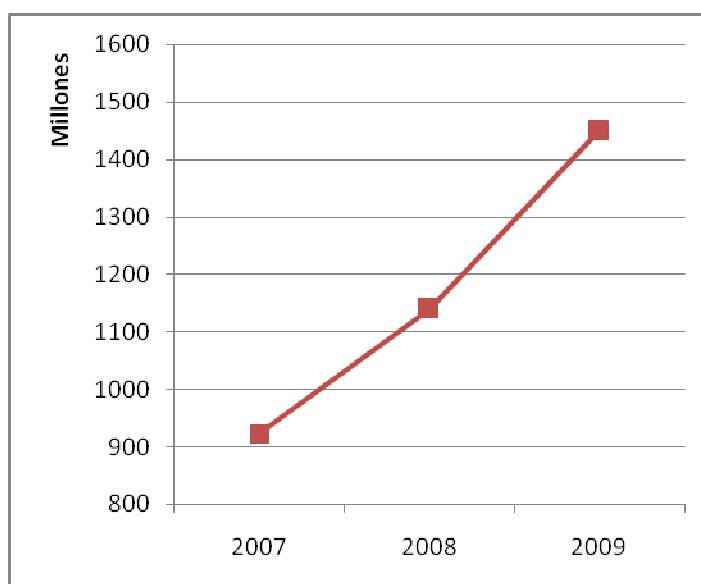
Fuente: elaboración propia.

Además de estos indicadores, hay otros que o bien son resultados de varias líneas de acción o bien sus consecuencias se expresan en el transcurrir del tiempo; estos indicadores miden los impactos en la realidad social y son igual o incluso más importantes que los de resultados.

- **Se incrementó la recaudación fiscal en un 57%.**

Durante el periodo de Enero 2008-Noviembre 2009, tomando el 2007 como año base, la recaudación se incrementó en un 57%, pasando de 922 millones a 1.450 millones.

Evolución de la recaudación fiscal 2007-2009



Fuente: elaboración propia sobre la información provista por Secretaría de Economía.

- **Se incrementaron los recursos propios de la Municipalidad - y se obtuvo un superávit genuino de 4 millones de pesos -.**

Asimismo, durante el periodo analizado (tomando el 2007 como año base) los recursos propios se incrementaron en un 79% en el caso de Inmuebles, un 103% en Comercio e

Industria y un 132% en el caso de Rodados. Otro dato que se deduce de aquí es que el incremento producido en la recaudación total (57%) se explica en su mayor parte por el incremento de los recursos genuinos.

A raíz de este incremento en los recursos propios, se logró un superávit genuino acumulado de 4 millones al mes de noviembre del 2009.

Evolución recursos propios 2007-2008

Concepto	Total enero-octubre 2009	Total enero-octubre 2008	Total enero - octubre 2007	Incremento 2009/2008	Incremento 2009/2007
Inmuebles	172.981.496	129.462.436	96.556.337	34%	79%
Comercio e Industria	349.219.876	296.029.385	172.162.267	18%	103%
Rodados	91.362.240	68.644.142	39.354.011	33%	132%
Coparticipación	325.858.623	297.753.814	186.247.285	9%	75%

Fuente: Secretaría de Economía; 2009.

- **Se disminuyó la dependencia financiera, proporcionando a la Municipalidad sustentabilidad y mayor autonomía para tomar sus propias decisiones.**

Otros indicadores que evidencian las mejoras en la sustentabilidad de las finanzas públicas y en especial la autonomía del Municipio son los que muestran la evolución de los recursos genuinos y la coparticipación, y la distribución entre ambos. Como se puede apreciar en el cuadro anterior, la escasa coparticipación durante el periodo analizado se vio compensada por el incremento en recursos propios, reafirmando la valoración positiva de los funcionarios entrevistados hacia la autonomía respecto de la procedencia de recursos de gobiernos superiores.

- **El superávit en recursos propios generado a raíz de las medidas implementadas hizo posible que se afrontaran compromisos y deudas que venían de ejercicios anteriores.**

En esta línea, y como se puede ver en el siguiente cuadro, el superávit genuino a raíz del incremento absoluto y relativo de los recursos permitió afrontar deudas provenientes de gestiones anteriores.

- **Se posibilitó la resolución de problemas fundamentales para el desarrollo de la ciudad, como la recolección y tratamiento de residuos.**

Cuando comenzó la gestión de la Secretaría de Economía, la tasa inmobiliaria era de 7 millones de pesos por mes y era destinada exclusivamente a financiar la recolección y tratamiento de residuos. Pero el servicio costaba 14 millones de pesos, por lo que estaba totalmente desfinanciado. Los 7 millones faltantes se tenían que cubrir con otros impuestos, como Comercio e Industria, o con coparticipación.

El objetivo fue, entonces, recomponer la tasa inmobiliaria para poder brindar un servicio de recolección de basura de calidad, asignando la tasa exclusivamente al pago del servicio sin recurrir a otros impuestos. Cuando comenzó a implementarse el revalúo, la recaudación de 7 millones de pesos pasó a 15 millones de pesos, es decir, se incrementó la recaudación más del 100%. Así fue posible la creación de la empresa municipal CRESE (Córdoba Recicla Sociedad del Estado), cuyo servicio hasta ese momento se pagaba puntualmente, sin mora (habiendo sido tradicionalmente la recaudación de basura una fuente de problemas para las gestiones municipales y la ciudad).

- **Se sentaron las bases para la agilización en los trámites burocráticos.**

Con respecto al mejoramiento del sistema contable mediante la incorporación de tecnología en sistemas de procesamiento de información, permite generar información actualizada y cierta, y genera un cambio importante en lo referente al performance de la Municipalidad. El procesamiento de la información contable y administrativa es más eficiente, lo que permite respuestas más rápidas por parte del funcionario y la agilización de trámites burocráticos por parte del ciudadano.

- **Se implementó por primera vez un sistema de información contable que permite conocer precisamente cuál es el resultado operativo (superávit o déficit) por año en las finanzas municipales.**

Hasta el año 2008, el sistema contable de la Municipalidad permitía ver solamente el resultado global del estado contable, sin tener en cuenta qué proporción de ese resultado correspondía al año en curso y qué proporción correspondía a gastos de años anteriores. A partir del 2009 se comienza a implementar un sistema de información de ingresos y gastos que permite definir claramente cuál es el resultado operativo *del año* (superávit o déficit) y cuáles son los gastos provenientes de ejercicios anteriores que se imputan en el corriente año. Esto permite determinar el resultado anual como también identificar en qué año se produjo el déficit (o superávit).

- **Se regularizó la base imponible de la ciudad, dejando las puertas abiertas para la obtención de préstamos nacionales e internacionales.**

Al regularizar la base imponible, se logró una ciudad ordenada en cuanto a datos fiscales. Esto permite brindar información cierta y fidedigna a los organismos financieros e incrementa las probabilidades de conseguir financiamiento nacional e internacional.

- **Se disminuyó el déficit de la Municipalidad a casi la mitad en solo un año y se terminó con la generación sistemática de pérdidas para los ejercicios siguientes.**

Para noviembre del 2009, el déficit económico, de poco más de 150 millones (en diciembre del 2008), había bajado a 76 millones de pesos.

Situación económica al 30 – 11 - 2009

Ingresos Percibidos	1.236.669.824
Egresos Devengados (prorratedos al 30 - 11 - 2009)	- 1.232.599.403
Superávit (operativo del año 2009)	4.061.412
Egresos años anteriores y partidas extraordinarias	110.084.059
Ingresos Extraordinarios	58.017.341
Obras de Nación	-85.262.071
Déficit acumulado de años anteriores y 2009	-133.267.368
Desafectación obras de Nación (dinero no enviado)	57.114.217
Déficit estimado al 30 - 11 - 2009	-76.153.151

Fuente: Secretaría de Economía; 2009.

Situación financiera al 30 – 10 - 2009

Ingresos Operativos	1.101.809.530
Egresos Operativos	-933.136.905
Caja Operativa	168.672.625
Caja Extraordinaria	-138.452.827
Caja Total Municipal al 31 - 10 - 2009	30.219.798

Fuente: Secretaría de Economía; 2009.

Cabe aclarar que aún no se habían abonado los sueldos del mes de Noviembre

Deuda proveedores

Deuda Proveedores al 21 - 12 - 2009	71.590. 722
-------------------------------------	-------------

Fuente: Secretaría de Economía; 2009.

Conclusión

A raíz del análisis de los elementos constituyentes de la definición del problema público, se pudo observar la construcción del problema público fiscal en la Municipalidad de Córdoba. La indisciplina fiscal y la dependencia económica de gobiernos superiores aparecen como dos de las causas principales asociadas al problema.

En relación a la indisciplina fiscal, el enfoque de la sustentabilidad se presenta diametralmente opuesto a la política fiscal estructurada en torno a criterios político-

electorales. El tradicional manejo de las finanzas públicas, con base en el corto plazo y el beneficio político-electoral, habría llevado a una situación económica y financiera difícil para la Municipalidad. La solución vendría, entonces, por un enfoque opuesto que focalice en la sustentabilidad, apuntando a consolidar las arcas públicas y cosechar los beneficios principalmente en el mediano y largo plazo.

Hasta qué punto el criterio político electoral es dejado a un lado lo define la implementación del cupo presupuestario. A través de esta acción se habilitan los recursos a las áreas de gobierno en función de lo recaudado, independientemente de los compromisos políticos, electorales o institucionales que cada una de las áreas de gobierno haya hecho antes o durante su gestión. El cupo presupuestario es sin duda la acción más paradigmática de la concepción que tiene la Secretaría de Economía de la disciplina fiscal.

Ahora bien, el enfoque de sustentabilidad tampoco es típicamente ortodoxo. Se observa en la información analizada un esfuerzo constante por parte de los funcionarios de poner el acento en mejorar la recaudación y aumentar los ingresos vía los sectores más pudientes, con mejores propiedades inmobiliarias, por ejemplo. El criterio de equidad está siempre presente en la política pública, custodiando cada una de las intervenciones programáticas, para que sean o bien impositivamente progresivas, o bien no sean regresivas.

En relación a la dependencia del Municipio con respecto a gobiernos superiores, la autonomía económica es considerada como la solución estructural y más contundente al problema fiscal municipal. Se podría decir que en gran medida y en la práctica contiene el significado de la sustentabilidad. Mientras mayor autonomía tenga el Municipio, mayor será la sustentabilidad de sus finanzas. Se infiere también que, más allá de enfoque predominantemente económico y financiero de la política fiscal, también conlleva consigo implicaciones políticas, ya que la autonomía perseguida se traduciría en independencia para la toma de decisiones y la elaboración de las políticas públicas.

La opción alternativa, la interdependencia y su gerencia a través de la relación con los gobiernos superiores (nacional o provincial), directamente ni aparece como alternativa desde el punto de vista de la argumentación de los entrevistados. El único organismo que es visualizado en el entorno de la Municipalidad parecería ser el BID. Pero la particularidad

estriba en que la relación con el mismo requiere de una administración ordenada, sistema de información moderno, en fin, de una parte importante de los lineamientos conceptuales y operativos que conforman la construcción de la política fiscal sustentable, y autónoma.

En tal sentido, las líneas de acción apuntan a aumentar la autonomía, revaluando impuestos municipales, mejorando en la recaudación, disminuyendo el déficit, pagando deudas de gestiones anteriores. En definitiva, engrosando los ingresos municipales genuinos y reduciendo la dependencia de gobiernos superiores.

En esta línea, los indicadores de evaluación de resultados e impacto utilizados vienen a robustecer la construcción del problema público fiscal. Se subrayan indicadores de aumento de la recaudación fiscal, incrementos en los recursos propios, disminución de la dependencia financiera, agilidad en los trámites, eficiencia en el procesamiento de la información y eficacia en los mecanismos de recaudación, contribuyendo a la construcción de una política fiscal municipal sustentable en el tiempo.

CAPÍTULO IV:

**El caso de la Municipalidad de Freyre, 1996/2011.
Visión estratégica, competitividad y fortalecimiento institucional.**

Introducción

El presente caso corresponde a la Municipalidad de Freyre, localidad ubicada en el departamento San Justo de la provincia de Córdoba. El periodo bajo estudio va desde 1996 a 2011, comprendiendo los cuatro periodos de gobierno consecutivos de la UDC (Unión Demócrata del Centro) encabezados por el Intendente Elio Manrique.

El análisis se realiza desde el enfoque construccionista en el nivel macro, específicamente con la batería conceptual de lo que se ha denominado visión de gobierno. Se realiza un esfuerzo por analizar los datos relevados por las entrevistas sin nociones previas, vale decir, donde se intenta interpretar y comprender la visión de gobierno con base en los documentos, las entrevistas y las acciones referidas a los periodos de gobierno estudiados.

De esta manera, las dimensiones, categorías y los argumentos que hacen a la visión estratégica de gobierno y de localidad, van surgiendo de la mano del análisis de los datos, de los documentos y lo que dicen los entrevistados. La importancia del enfoque de visión estratégica de gobierno es que intenta conjugar el largo plazo con la cotidianeidad de las acciones incrementales. Sustentada en premisas del construccionismo, la visión de gobierno constituye una especie de relato que define el rumbo del gobierno, y funciona como marco de referencia para las organizaciones y políticas públicas.

Metodología

El análisis de este caso tiene como objetivo principal inferir cuál es la visión de gobierno de la Municipalidad de Freyre que sistematiza y da sentido al conjunto de los programas, proyectos y acciones que el Municipio ha venido realizando durante las últimas gestiones. También, tiene como objetivo dejar en claro cuál fue el camino que se pretendió recorrer, actuando la visión como registro de las finalidades e intenciones del gobierno, de cuáles fueron los ejes estratégicos de la gestión y las principales políticas públicas que se han venido implementando.

Como objetivos específicos, se planteó:

- a) Sistematizar los proyectos, programas y acciones que el municipio ha venido realizando durante las últimas cuatro gestiones;
- b) Identificar cuáles han sido los principales ejes estratégicos de gestión del gobierno y cuáles son en la actualidad;
- c) Identificar y definir claramente las principales políticas públicas de la Municipalidad, con especial énfasis en aquellas de mediano y largo plazo;
- d) Identificar cuáles han sido los principales avances (logros) obtenidos durante las gestiones de gobierno

La metodología utilizada fue predominantemente cualitativa, consistiendo básicamente en la implementación de 25 entrevistas, la observación participante y el análisis de documentos oficiales. Se hizo también un breve y básico análisis económico del presupuesto. Para el relevamiento de los datos, se siguieron los siguientes pasos:

- realización de entrevistas al Intendente, su gabinete y los funcionarios directivos de las diferentes áreas de la Municipalidad;
- relevamiento de documentos oficiales sobre programas, proyectos y acciones que el Municipio ha venido realizando hasta la fecha y que tiene pensado realizar;
- relevamiento de otros documentos, como declaraciones, entrevistas, etc., como también todo documento de gestión que sea pertinente (planes estratégicos, presupuestos, ordenanzas) para la construcción de la visión;
- relevamiento de datos secundarios estadísticos que describan el progreso en indicadores económicos y sociales de la localidad;
- realización de grupos focales con funcionarios.

Vale aclarar que no se encontraron datos secundarios estadísticos, lo que ciertamente obstaculizó el análisis de los impactos económicos y sociales en la localidad de las políticas implementadas por el actual gobierno y acentuó el carácter cualitativo del trabajo.

El análisis está organizado en tres partes. La primera refiere al análisis de la visión de gobierno de la Municipalidad de Freyre en el presente. Esta parte se corresponde con lo que desde el nivel de análisis macro de visión de gobierno se denomina análisis descriptivo-inductivo. Allí se presentan los ejes estratégicos de la gestión y las principales políticas

públicas de largo plazo. Ambos elementos caracterizan y dan identidad al modelo de gestión construido durante los últimos cuatro periodos de gobierno por el partido gobernante.

En la segunda parte, se explicita claramente cuál es la visión estratégica de localidad hacia el futuro que tienen los funcionarios. Esta parte tiene que ver con el segundo momento del análisis desde el modelo de visión de gobierno, es decir, el análisis deductivo-prospectivo. Allí se intenta condensar el horizonte estratégico al cual apuntan las acciones y políticas actuales y futuras de la Municipalidad de Freyre. Posteriormente, se enumeran los problemas públicos mencionados por los entrevistados, considerados principales obstáculos para alcanzar ese horizonte estratégico.

Por último, en la tercera parte, se sistematizan las cuatro últimas gestiones municipales recurriendo a la perspectiva del fortalecimiento y consolidación institucional. Atendiendo a las capacidades institucionales de las organizaciones públicas, se identifican cuáles son los atributos y competencias que el Municipio ha ido adquiriendo en el periodo analizado y cuáles son los que todavía restarían por adquirir.

I. CUÁL ES LA VISIÓN DE GOBIERNO EN LA MUNICIPALIDAD DE FREYRE.

1. EJES ESTRATÉGICOS DE GESTIÓN.

A) Ordenamiento financiero (restricción presupuestaria).

El primer eje estratégico tiene que ver con la disciplina fiscal y financiera. Indudablemente, condicionado por el primer periodo de gestión, donde el ordenamiento financiero fue el principal problema de la Municipalidad, este se institucionalizó como uno de los principales ejes de gestión que atraviesan las distintas acciones y políticas del Municipio.

Nosotros asumimos con una deuda cuando iniciamos, refinanciamos aproximadamente un 33%, y un 66% la pagamos. Y eso se dio y se valoró de parte de la población porque nosotros de una primera administración, de haber ganado por alrededor 300 votos, ganamos por 1.500 votos la segunda. Que fue por haber resuelto el tema financiero, y desde ese momento no generamos más

deuda. Es decir, los préstamos que solicitamos (...) son a corto plazo, para cosas puntuales que nosotros asumimos y los pagamos. Entonces, creo que una fortaleza es la administración municipal. (EFConta1/2011)³⁴

(...) lo de la deuda lo arreglamos en dos periodos, pero lo resolvimos en el primer periodo y, bueno, después, por lo menos lo fuimos arreglando. Algunas cosas se están pagando ahora. Hoy, por ejemplo, pagamos \$3.000 de alrededor de \$3.000.000. (...) Y no contrajimos más deuda. (...) Y por eso la administración municipal, nos da todavía en las encuestas un reconocimiento muy fuerte. (EFConta1/2011)

En consonancia con la importancia de este eje, el área de contaduría resultó ser considerada por la mayoría de los entrevistados como la más fuerte dentro del Municipio.

B) Ordenamiento administrativo (gestión operativa).

Un segundo eje estratégico de la gestión es el ordenamiento administrativo. Este eje también puede denominarse como de gestión operativa, relacionado a la gestión interna del Municipio, y está vinculado a la etapa inicial de fortalecimiento institucional que ha tenido el Municipio, especialmente con la certificación de las normas ISO.

Concretamente, en el año 2007, luego de un proceso de tres años, el Municipio fue certificado con las normas ISO 9001-2000 (hoy ISO 9001-2008) por parte de la empresa certificadora DET NOSKE VERITAS D.N.V. (Noruega). En términos oficiales, consiste en un conjunto de pautas que requieren una mejora permanente en la prestación de los servicios, garantizando a la comunidad la responsabilidad de la dirección en la gestión (Municipalidad de Freyre; 2011).

En otras palabras, las normas ISO garantizan que los procedimientos a través de los cuales se procesan los trámites en el Municipio respeten cierto patrón de funcionamiento estandarizado y controlado por la empresa certificadora. Esta empresa es la que garantiza mediante

³⁴ Entrevistado – Freyre – Contaduría – número 1 / año 2011.

auditorías y la recertificación la calidad en el proceso de provisión de los servicios públicos, conceptuando a los ciudadanos como clientes.

Esta certificación pareciera, según lo observado, haber sido determinante en el ordenamiento administrativo que presenta el Municipio. No solo en la eficiencia en el procesamiento de los trámites y en todo lo relativo a la gestión operativa, sino también en la organización interna y la estructura organizacional del mismo, su diferenciación funcional (las áreas o procesos), la división de tareas y todos los atributos que hacen a un buen funcionamiento de la burocracia.

Se certificaron todos los procesos (áreas) de la Municipalidad. (...) la calidad nos exige una organización bien definida con todos los procesos y procedimientos. Y la organización está en función de todos esos procesos. Y los procesos son: un área donde ingresa información, se genera un valor agregado para producir un resultado. Es decir, los procesos es generar valor y producir resultados. (EFConta1/2011)

A este respecto, los entrevistados manifiestan haber heredado de gestiones anteriores un antecedente, aunque incipiente, importante de los procedimientos.

Lo que yo pude rescatar... es una reforma que se hizo de la gestión administrativa, que se escribieron los procedimientos de todas las áreas. Que fue con lo que yo me encontré cuando llegué (...) Y eso como procedimiento me pareció importante porque fue la base para otro salto importante como la ISO. ...nos encontramos con un área de gestión administrativa fuerte. (...) El personal que había era muy competente. Y ayudó mucho que estaban escritos los procedimientos a hacer por área. (EFConta1/2011)

Como sostienen los entrevistados, el ordenamiento administrativo, específicamente la implementación de las normas ISO, si bien tiene características básicamente de gestión interna, impacta directamente en el ciudadano, porque garantiza la provisión de servicios de calidad, conceptuando al ciudadano como cliente.

...las normas ISO, porque si bien están desde la gestión operativa, tienen una incidencia sobre el vecino al asumirlo como cliente.”

“...se asegura el producto, para la satisfacción del vecino como cliente. Calidad es asegurar el recurso. Mejorar la prestación de los servicios públicos municipales. (EFConta1/2011)

Pero más allá del impacto obvio sobre los ciudadanos a través de los servicios, la preeminencia de este eje de gestión se correlaciona con el eje de ordenamiento financiero y con su fuerte énfasis en la eficiencia en el manejo de los recursos. Ambos ejes buscan equiparar la administración de los recursos públicos a la administración de los recursos privados.

Que nos permita superar una cultura organizacional para poner el municipio a la altura de las empresas. (EFConta1/2011)

Sin embargo, también es necesario mencionar que fueron frecuentes las manifestaciones de resistencia por parte de los responsables de área en las entrevistas. Entre los comentarios negativos destacan que la implementación de las ISO les reclama demasiado tiempo y que los resultados positivos del desempeño no necesariamente se traducen en mayor presupuesto para el área correspondiente.

Un aspecto interesante de las normas ISO es que pone énfasis en el procedimiento, lo que implica ciertamente hacer más prescindibles los recursos humanos. El procedimiento es estandarizado, se racionaliza, por lo que las discrecionalidades de los recursos humanos pierden incidencia en la provisión de los servicios. Más allá de que las normas de calidad total hayan resurgido con importante fuerza con las reformas de la nueva gerencia pública, es una medida típicamente burocrática, donde se pone el acento en el procedimiento, restando discrecionalidad en el empleado.

Frente a la dificultad, planteada por los funcionarios, para conseguir recursos humanos debidamente calificados, la estandarización de los procesos que propone la norma ayudaría a reducir el impacto de los recursos humanos en la provisión de los servicios.

Pero al mismo tiempo, tenemos que tomar gente que no quiere nadie. Entonces, tenemos que asumir desde la calidad para igualar. Es contra la cultura demagógica, para pasar a una cultura del trabajo en base a los criterios empresariales. (...) De la organización tradicional al management. Si queremos hacer ese paso, tenemos que superar la demagogia de la política y la cultura instalada como consecuencia de ella. Por eso asumimos el desafío de cambiar todos los procesos. (EFContal/2011)

C) Modelo de gestión interinstitucional.

Modelo de gestión articulador

Se podría decir que el “mito de origen” del gobierno municipal gira en torno al saneamiento de las cuentas públicas y la austeridad financiera, además del ordenamiento administrativo, dos de sus principales ejes estratégicos de gestión. La renegociación y pago de la deuda pública fue uno de los principales problemas con los cuales se enfrentó el gobierno ni bien asumió, y que resolvió de manera exitosa. Sin duda, ello ha convertido estos puntos como banderas indeclinables de la gestión.

De esta manera, la restricción presupuestaria aparece como la más fuerte de las restricciones. En ocasiones, la contracara de la austeridad financiera y la ausencia de préstamos o financiamiento pueden ser la inacción o ausencia de obras públicas. Pero lo interesante del caso es que esta restricción no necesariamente ha llevado al Municipio por ese camino, principalmente en los últimos dos periodos de gobierno.

Al no poder echar mano de financiamiento o endeudamiento, esta restricción obligó al gobierno actual a ser innovador en las soluciones a los problemas públicos, como también a concertar acciones con el sector privado y cooperativo, donde estos últimos tienen una importante participación. Dicha participación no se reduce a lo institucional, sino que incluye la parte financiera, en modalidad de aportes (no reintegrables, donaciones o participaciones).

Más aún, teniendo en cuenta que el Municipio está muy limitado, no solo económicamente, también por una cuestión de legislación, de recursos humanos,

tenés que apuntar al acompañamiento del privado. De lo contrario...se pueden hacer cosas, pero son manotazos, picoteos que no son estructurales.
(EFinfra1/2011)³⁵

Al respecto, son ilustrativas las experiencias de las cámaras de vigilancia, el Área de Fomento Productivo y el programa “Freyre...nuestro lugar”, para contribuir a resolver los problemas de seguridad, ordenamiento territorial y vivienda, respectivamente.

El caso de las cámaras de vigilancia

“Otro ejemplo, las cámaras de vigilancia, eso no lo podía hacer la Municipalidad. Se dijo: “hay que instalar las cámaras de vigilancia”. ¿Vos sabés lo que es veinte y pico mil mangos?, bueno, ahí entraron todos, la Cooperativa, Manfrey, la Municipalidad, se hizo la inversión.

Lo dijeron muchas veces desde la departamental San Justo. Lo hizo salir en los diarios, la radio, lo que Freyre tenía. El tipo me dice “usted sabe que eso de las cámaras, hay gente que pasa de largo por Freyre, porque está sabiendo que hay cámaras de vigilancia.

Nos piden ordenanzas del modelo para instalarlas en otros lugares. Y son cosas que las logramos desde acá, entre todos.

La flota de autos que tienen en la policía, no la tiene nadie acá en la zona. Y esos autos fueron financiados por las empresas. (...) Ahora tienen 3 autos. El edificio, no hay como ese en la zona, el mantenimiento que tiene.” (EFGob1/2011)³⁶

El caso de la vivienda: Programa “Freyre...Nuestro Lugar”

“Fundamentalmente nos faltan viviendas. Así y todo, el sector privado ha ido haciendo proyectos de viviendas que ha ido descomprimiendo. Por eso, a veces el sector privado permite resolver cuestiones que el sector público no puede hacer. Eso está en marcha.”

“(...) ahora tenemos el plan de viviendas “Freyre...nuestro lugar”, un proyecto municipal. Pero honestamente aquí están faltando, no menos de 100 viviendas, y si hubiera 200 viviendas! En ese proyecto necesitábamos 100 aportantes para que el proyecto cierre, y bueno, nos propusimos llegar a 150, porque había que capitalizarlo. Conseguimos de a 6, de a 5, de a 4, de a 3, de a 2, de a 1, más de 40 aportantes.

Se anotaron las cooperativas y las empresas. “Anotarse”, es que van aportando mes a mes. Es gente que en primera instancia no tiene la necesidad, pero había que solidificarlo. Y bueno, eso lo pudimos lograr entre todos. (...) son cosas que entre todos podemos hacer. Hicimos 147 casas!” (EFinfra1/2011)

³⁵ Entrevistado – Freyre – Infraestructura – número 1 / año 2011.

³⁶ Entrevistado – Freyre – Gobierno – número 1/ año 2011.

Con estas aseveraciones no se pretende reducir la explicación del modelo interinstitucional a la restricción presupuestaria y la disciplina fiscal. Indudablemente existe una voluntad política, una decisión política, de gestionar conjuntamente con las instituciones, que remarca este atributo como eje estratégico de gestión.

“Con las instituciones, todo; sin las instituciones, nada”

La otra fortaleza son las relaciones institucionales. Nosotros tenemos una fluida relación, nuestra política es a través de las instituciones. Consideramos que la forma de hacer política es vía las instituciones. Con las instituciones todo, sin las instituciones nada. (EFConta1/2011)

La importancia de las instituciones se cristaliza claramente en la estructura organizacional del Municipio, siendo que las dos secretarías principales del departamento ejecutivo, Gobierno e Infraestructura, sobre las cuales descansa el resto del organigrama, tienen entre sus funciones principales las relaciones institucionales.

El modelo que los mismos funcionarios denominan “interinstitucional” se muestra como la clave del desarrollo económico sostenido del pueblo en los últimos años, según los entrevistados. En una localidad caracterizada por grandes empresas, muchas de ellas competitivas a nivel internacional, los funcionarios argumentan que en sus primeros periodos de gobierno hubo que “poner a la altura” de las empresas al Municipio, para estar en condiciones de realizar emprendimientos conjuntos.

(...) hay una relación muy afianzada entre la parte privada con la parte pública. Trabajamos con el mismo sentido, no vamos paralelamente, nos juntamos para hacer cosas, para generar emprendimientos. Siempre hay una puja entre lo público-privado, por cuestiones de distinto pensamiento político. Aquí, nos costó insertarnos en el ámbito empresarial e institucional al principio de estos 15 años. Pero desde el año 98 en adelante empezamos a trabajar codo a codo con las instituciones más importantes, y eso se nota en el progreso del pueblo, es fundamental el trabajo mancomunado. (EFConta1/2011)

Una disquisición importante tiene que ver con la composición del sector privado, con el cual el municipio concierta una parte importante de sus acciones. Se puede decir que el sector privado está compuesto por dos tipos de empresas: las cooperativas y las no cooperativas (o netamente privadas). Por un lado, la cooperativa de servicios públicos, la cooperativa de tamberos (Manfrey), la cooperativa agrícola-ganadera y la mutual; por el otro, las empresas netamente privadas. Pues bien, al evaluar el peso de uno u otro grupo dentro del sector y su incidencia en el Municipio, parecería que el modelo interinstitucional, que caracteriza la gestión del gobierno, ha predominado inicialmente el primer componente, aunque en el último tiempo se ve un avance del segundo.

El Intendente

El liderazgo siempre es determinante para la coherencia y continuidad de una visión de gobierno. En este caso se indagó sobre cuáles son los valores e ideas que son asociados al intendente por su equipo de trabajo. Entre ellos se mencionaron: trabajo, responsabilidad, emprendimiento y familia.

También se mencionó como un atributo distintivo la experiencia del intendente en instituciones cooperativas, caracterizadas por mecanismos asamblearios y por el gobierno colegiado, como los directorios, para la toma de decisión. Esta experiencia, parece haber implicado una mayor apertura y un lenguaje común para la comunicación con las principales empresas, especialmente las cooperativas, de la localidad, acentuando el modelo interinstitucional como rasgo distintivo de la gestión municipal.

(...) él empezó en los centros juveniles cooperativistas. (...) Y después estuvo en distintas instituciones a lo largo de toda su vida. (...) Creo que llega a esta etapa de su vida sin haber tenido “blancos” institucionales, su vida fue en la responsabilidad institucional. (EFContal/2011)

Otras características que se mencionaron como importantes en el rol de Intendente son la honestidad y el compromiso con los sectores más desfavorecidos, los que menos tienen, destacando la función eminentemente social del estado.

Y la honestidad por sobre todas las cosas, y siempre estar del lado del más débil. Porque el más débil no tiene otro tipo de protección que no sea la del estado. Los otros siempre tienen una opción.

Creo que es eso, la honestidad y el compromiso con la gente que necesita del Estado, tener el suficiente carisma para llegar a esa gente. Y si se puede, usar al más grande para darle una mano al más chico. Aunque no sé si es la palabra “usar”, sería más bien “convencerlo” de que todo lo que pasa no solamente pasa por ellos. (EFGob1/2011)

Concertación público-privada más intensa en lo económico que en lo social

Es dable mencionar que este tipo de articulación se percibe más intensamente con el sector privado, vinculado a temas de desarrollo económico, y en mucho menor medida con las instituciones sociales, para temas de desarrollo social.

Antes bien, en materia de políticas sociales, el Municipio lleva la voz cantante de una manera mucho más determinante. Vale decir, en materia de infraestructura y urbanización hay un trabajo mancomunado muy fuerte con las empresas, pero en lo social la Municipalidad tiene mayor presencia, en el sentido de que se hace cargo en todos los aspectos: no solo institucional y de gestión, sino también financieramente.

Además las instituciones locales necesitan de los otros actores locales para subsistir, como en ningún otro lado dependen acá de la municipalidad. Dependen mucho, desde las bibliotecas hasta las escuelas, su mantenimiento, la subvención de las disciplinas deportivas del club.

(...) Por ejemplo, hay un problema social: una escuela necesita plata, vienen acá, no van a las empresas. (...) Vienen primero acá. La municipalidad es un referente para todos. (EFGob2/2011)

En otras palabras, en el caso de la compra de materiales (autos para la policía y cámaras de vigilancia, por ejemplo) o la realización de obras de infraestructura (acueducto, cloacas, acceso sur) la relación con el sector privado y cooperativo es más pareja, de igual a igual. Esto

se explica muy probablemente porque son las empresas y las cooperativas quienes ponen el dinero. Por el contrario, en el caso de las políticas sociales, es el Municipio quien gestiona y también se hace cargo financieramente de las acciones y proyectos que se desarrollan.

El caso del Área de Fomento Productivo

“El área de fomento productiva es la muestra cabal de cómo se trabaja acá. En otros lugares no se trabaja así por cuestiones de intereses creados, de egoísmos personales, diferencias políticas, etc.

(...) Acá hace años que estamos tratando de generar un área industrial, empezando por aquella demanda ambientalista que se había generado. ¿Y no encontrábamos la forma, cómo hacemos para sacar el dinero para comprar 20 hectáreas? Y contamos inmediatamente con el apoyo privado, y eso creo que es un poco el sello que distingue a Freyre.”

“(...) compramos las hectáreas necesarias a un particular. Le pedimos 45 días...esto se hace en función de una amistad. Le dijimos “total, hace mucho que están en venta y nunca se vendió”. Tomemos el compromiso recíproco, y en 45 días nosotros nos comprometemos en vender esa parcela en ese tiempo. Y si no nos va bien, rompemos el boleto y Ud lo sigue teniendo en venta”.

“Y lo pudimos hacer, porque hay una amistad ahí. Yo quería que las cooperativas estén en el proyecto. Y bueno, las empresas, todas. Porque hay que sacar el desarrollo del pueblo adelante.” (EFInfra1/2011)

Se podría decir que en materia de obra pública, las decisiones son más concertadas con los actores económicos, mientras que en materia de política social, las decisiones las toma más autónomamente el Municipio. Estas características repercuten indudablemente en el peso que tenga uno u otro sector en la toma de decisiones públicas.

La sociedad civil juega un papel importante, pero no es determinante en este desarrollo. Las instituciones intermedias no tienen la capacidad de decisión tan fuerte como para torcer el rumbo de una sociedad en su conjunto, y además las sociedades intermedias son el reflejo de la sociedad empresarial y gubernamental. La iglesia es un tema aparte, siempre acompañó.

(...)Y las instituciones madre que tenemos son las escuelas, la iglesia y el club. Lo otro son tan pequeñas que no tienen relevancia, y son solamente tenidas en cuenta por sus integrantes, es como que el resto de la sociedad ni se entera que existen. (EFGob2/2011)

Asimismo, los entrevistados sostienen que en ocasiones el sector privado también aporta recursos para actividades de política social. Pero advierten que no existe un apoyo sistemático ni existe la conciencia firme de responsabilidad social empresarial por el bienestar del conjunto de la sociedad.

Siempre recibimos apoyo, lo que pasa es que siempre uno quiere más de lo que le dan. Después bueno, habría que entrar a discutir otras cosas, de pensamiento. Que no está hecho desde un convencimiento de su aporte social. Vos, mientras le pongas la bandera ahí, está bien. Entonces, termina siendo un compromiso social por el beneficio que obtienen (las empresas), no por otra cosa. Que yo no sé si vas a encontrar en un empresario que lo haga, si bien es bueno el aporte que hacen, es muy difícil que tengan la cabeza apuntada hacia el bienestar social. (EFSocial1/2011)³⁷

D) Concepción del estado: la subsidiariedad

“Ejecutar lo que al sector privado no le convenga”

El hacerse cargo en toda su extensión de los temas sociales se corresponde con la concepción de estado, de Municipio, que tienen los funcionarios públicos entrevistados. El sector público aparece “tomando” aquellos problemas que el sector privado no asume, al menos por iniciativa propia.

(...) en relación al sector productivo local, consideramos que el Municipio debe hacer lo que al sector privado no le conviene. Es decir, nunca nosotros vamos a competir con ninguna institución local. (EFGob3/2011)

(...) nosotros asumimos el mandato específico que no puede ser asumido por la parte institucional o privada. Es por eso que apostamos siempre a sumar y nunca a enfrentarnos bajo ningún punto de vista con las instituciones locales. (EFGob3/2011)

³⁷ Entrevistado – Freyre – Social – número 1 / año 2011.

Estas frases explicitan el principio de “dejar hacer, dejar pasar” (*laissez faire, laissez passer*), como también el principio de “subsidiariedad” del estado, el cual sostiene que este debe asumir solo aquello que el sector privado no encuentra rentable o interesante y, por tanto, no asume. Según este principio, el estado aparece responsabilizándose de aquellas cuestiones que le son subsidiarias al desarrollo económico principalmente, es decir, es un estado subsidiario de los problemas que el sector privado y el mercado no resuelven.

En este caso, el estado provee de servicios de salud y educación, incluso empleo, a aquellas personas que no pueden o no pudieron acceder a los mismos con base en las reglas y exigencias del sistema económico privado. Aquellas familias que el sistema de salud privado no cubre, aquellas personas que no encuentran empleo por carecer de la mínima educación obligatoria y aquellas personas que no pueden conseguir empleos en las empresas privadas, en todos esos casos el Municipio responde con políticas específicas.

(...) nosotros queremos el desarrollo del sector privado local y, como dije, ejecutar lo que al sector privado no le convenga. (EFGob3/2011)

Nosotros preferimos dejar de lado algún proyecto antes de generar un roce o algún enfrentamiento con alguna institución local. Es por eso que nuestra fortaleza es el desarrollo y el fortalecimiento institucional, porque sabemos que ese es el tejido que garantiza el desarrollo local. (EFGob3/2011)

Este concepto de estado subsidiario muy probablemente tenga repercusiones positivas en términos de desarrollo económico, específicamente en el corto y mediano plazo. Las empresas privadas ven minimizados los usuales costos de transacción, es decir, no encuentran obstáculos o restricciones, legales o administrativas, para realizar inversiones y expandirse. Esto, sin duda, implica reducir al mínimo los costos de transacción a las empresas y, por ende, se traduce en mayor inversión y producción, pero en el corto y el mediano plazo.

Sin embargo, una postura excesiva puede llevar a negligencias u omisiones irresponsables por parte del Municipio y sus funciones de regulación, que se manifiestan mayormente en el largo plazo. Los temas de regulación ambiental, fiscalización de las empresas, planeamiento urbano, entre otros, son los ejemplos más comunes al respecto. En el largo plazo, todos ellos

terminan representando restricciones y costos incluso más elevados para la inversión, el crecimiento y el desarrollo económico en general. Según lo observado, esta situación habría comenzado a manifestarse en Freyre.

2. PRINCIPALES POLÍTICAS PÚBLICAS DE LARGO PLAZO.

Las principales políticas públicas de largo plazo identificadas en la Municipalidad son exclusivamente sociales. Ello se corresponde con la concepción de estado, específicamente, el principio de subsidiariedad, como también con los ejes estratégicos de gestión de restricción presupuestaria y gestión operativa.

El resultado es un Municipio que cuida celosamente los recursos públicos, que, persiguiendo un modelo de administración empresarial, se enfoca predominantemente a la gestión operativa de los servicios públicos básicos de un gobierno local, abocado casi exclusivamente a lo social en materia de acciones programáticas financiadas por el estado, y que recurre a la gestión con el sector privado, tanto cooperativo como no cooperativo, para la realización de infraestructura y obra pública.

Las políticas que se desarrollan a continuación son exitosas mayormente en materia de cobertura. En el caso de educación, por ejemplo, cubriendo desde el nivel inicial hasta la educación de adultos; en el caso de salud, garantizando la cobertura de la totalidad de la población los 365 días del año.

Esta misma virtud advierte, al mismo tiempo, sobre las dificultades o cuestiones a mejorar en materia de política social. Una de ellas es la ausencia total de indicadores de evaluación de impacto. No existe ningún tipo de sistema de indicadores que vaya midiendo el impacto de los programas sociales que se implementan en los indicadores de la realidad social.

Y ello es un rasgo que caracteriza a la Municipalidad. Sí cuenta con indicadores de proceso o de producto, a raíz de las normas ISO, que tienen que ver con la gestión operativa, la eficiencia interna, del Municipio. Pero no existen indicadores que evalúen cuáles son los impactos de las políticas sociales en la población destinataria, que permitan un seguimiento de la evolución en el tiempo de las necesidades sociales en la localidad.

Esta ausencia afecta directamente las posibilidades de planificación, ya que impide cualquier tipo de replanteo sobre las acciones en política social, porque no se tiene conocimiento cierto si las condiciones sociales mejoraron o empeoraron en los habitantes de la localidad.

A) Educación.

En materia de educación, el Municipio concentra sus acciones en el programa “Educarse en Freyre”. Teniendo como objetivo igualar las oportunidades en educación para todos los ciudadanos, el programa tiene los siguientes componentes:

a) Primario de adultos (CENPA-Centro Educativo de Nivel Primario de Adultos):

En 1994, la oferta educativa de la localidad estaba compuesta por dos escuelas primarias, dos institutos secundarios y una escuela especial. Un vecino ligado al tema educación acerca a la Municipalidad un proyecto, buscando atender el alto porcentaje de adultos que no tenían el nivel primario completo.

La Municipalidad toma el proyecto y se comienza con un relevamiento, para ver qué cantidad de personas podía concurrir. Para marzo de 1995 surge la conformación de un Centro Educativo de Nivel Primario de Adultos (CENPA). Según los entrevistados, eso fue la punta del ovillo en cuanto a educación, del proyecto educativo que tenía la Municipalidad de Freyre.

b) Secundario de adultos (CENMA-Centro Educativo de Nivel Medio de Adultos):

El secundario de adultos surge en consecuencia de la creación y puesta en funcionamiento del CENPA. Simultáneamente a su implementación, se creaba una nueva necesidad: la de ofrecerle a los egresados del primario de adultos la posibilidad de seguir estudiando. Eso llevó a la gestión para abrir un secundario de adultos.

Pero, según los entrevistados, con este nuevo componente se atendía no solamente a los adultos que estaban terminando el primario, sino que se respondía también a la deserción

escolar, la cual se vio acrecentada con las sucesivas extensiones en el número de años de obligatoriedad en la educación común (a partir del 2006, con la Ley 26.206 – Ley Filmus- es obligatorio el secundario completo).

Entonces fue así: primero empezó el proyecto de primaria de adultos. Eso llevo a la creación del secundario de adultos, que es el CENMA (Centro Educativo de Nivel Medio de Adultos). (...) funcionan los dos en el mismo edificio, en el colegio Florentino Ameghino. Yo creo que hoy, en Freyre, casi se logró alfabetizar a un 98% de la población, casi. (EFEduc1/2011)³⁸

c) Terciario (Instituto Ezpeleta³⁹):

El tercer componente de la política de educación surge en el año 2000 y está dado por el Instituto Superior María Justa Moyano de Ezpeleta. Este componente complementa los dos anteriores: a los alumnos que terminan el CEMPA, primero, y el CEMNA, después, como también al conjunto de los egresados de la educación común, se les ofrece la posibilidad de seguir estudiando para obtener un título superior.

Empezamos otra vez con los viajes, las gestiones, las firmas de convenios entre el instituto y el municipio, entre gobierno de la provincia también, hasta que nos dieron el sí, y logramos abrir el primer año de Pymes en Freyre, donde se le daba la posibilidad a los chicos que salían con la orientación de las ciencias duras, de seguir en administración con 3 años y después podían articular en Córdoba. Hoy ya se puede hacer eso último en Morteros, donde se puede hacer una Licenciatura, o después sino con 2 años más pueden ser directamente Contador Público Nacional. Los primeros 3 años acá en Freyre y el resto en Morteros, allá está la licenciatura y el Contador Público. (EFEduc1/2011)

³⁸ Entrevistado – Freyre – Educación – número 1 / año 2011.

³⁹ Instituto Superior María Justa Moyano de Ezpeleta, institución pública de Educación Superior no Universitaria.

En función de las tres orientaciones que existen en la oferta educativa de nivel medio en la localidad, se coordina un terciario, para dar continuidad a la formación profesional en dichas orientaciones.

(...) trabajamos todo el nivel medio estratégicamente con el nivel terciario, es decir, el bachillerato de adultos tiene una salida productiva, los dos colegios secundarios, tanto el IPEM ex – Instituto Mariano Moreno, como el FASTA⁴⁰, tienen distintos tipos de salidas laborales. El FASTA tiene una salida laboral en humanidades, y el IPEM tiene salida laboral en administración y en alimentos. Entonces, en función de estas 3 salidas laborales, nosotros coordinamos un terciario, por eso trabajamos una delegación del Ezpeleta, (...) lo trajimos aquí a Freyre para darles continuidad a esas salidas laborales que nosotros tenemos. (EFEduc1/2011)

Es así que hasta el momento se han ofertado las carreras de Técnico Superior en Administración de PYMES, Técnico Superior en Administración de las Organizaciones, Técnico Superior en Tecnología de los Alimentos, Técnico Superior en Comunicación Social, Técnico Superior en Recursos Humanos y Técnico Superior en Gestión Sociocultural.

Debido a que el Instituto Ezpeleta cuenta con cierta flexibilidad, la oferta académica se va modificando en función de las necesidades y oportunidades laborales que se relevan en la región, evitando la sobreoferta de carreras en el mercado laboral.

(...) el municipio de Freyre define las carreras a seguir. Lo que sucede es que la educación de hoy está en función de los cupos, de los edificios, de la demanda de la gente, entonces, nosotros vamos manejando demanda y cuando ésta se termina, pasamos a otra cosa, pero siempre teniendo en cuenta el plano estratégico de vincular el nivel medio con el terciario. (EFEduc1/2011)

Los estudios tienen un costo de 15 pesos, en concepto de una cuota anual que cobra la institución, por lo que las oportunidades de acceder a la educación superior y seguir

⁴⁰ Escuela perteneciente a la Fraternidad de Agrupaciones Santo Tomás de Aquino (FASTA).

estudiando son equitativas, al menos desde el punto de vista de la oferta educativa. A la fecha, por el Instituto han pasado más de 500 alumnos, y hay 49 egresados.

Asimismo, se advierte sobre la existencia de cambios importantes en el entorno que representan desafíos a este componente de la política de educación, los cuales provienen del establecimiento del “Polo Educativo” en la ciudad de San Francisco⁴¹. Allí se apunta a captar en un radio de 100 kilómetros lo que antes recaía en Córdoba. Su oferta comprende la Universidad Tecnológica Nacional (UTN) y varios institutos de Córdoba, como la Universidad Siglo XXI. A ello se le suma la oferta de los Institutos de Educación Superior como el San Martín y el FASTA. Todo lo cual representa una mayor oferta.

d) Sistema de becas:

Este componente continúa de gestiones anteriores, iniciado antes de 1995. El gobierno actual lo incorpora a su política de educación, continuando con su aplicación. La Universidad Nacional del Litoral (provincia de Santa Fe) hizo convenios con las municipalidades del interior, donde por una pequeña cuota mensual, las localidades se aseguran que puede mandar alumnos suyos a estudiar en Santa Fe, quienes contarán con una habitación en hospedajes que ofrece la Universidad, mientras desarrollan sus estudios.

Estas becas están destinadas a aquellos jóvenes que no encuentren una alternativa de estudio en la oferta de Freyre, presenten limitaciones económicas, demuestren un alto rendimiento en el secundario y su carrera exista en Santa Fe. Debido a que los jóvenes que estudiaban en las capitales provinciales mayoritariamente se dirigen a Córdoba, este sistema nunca se vio muy exigido.

e) Equipo de Orientación Escolar (EOE):

El último componente es el EOE. Tiene como objetivo resolver conflictos que entorpecen el proceso de enseñanza – aprendizaje en las escuelas de nivel inicial, primario y secundario, tanto de Freyre como zona rural dependiente.

⁴¹ Ciudad cabecera del departamento San Justo, ubicada a 32 kilómetros al sur de Freyre y a 221 kilómetros de Córdoba, la capital provincial.

Compuesto por profesionales en psicología, psicopedagogía, trabajo social, médicos, nutricionistas, dentistas, abogados, profesores e integrantes del Equipo de Políticas Educativas de la Provincia de Córdoba, el EOE tiene un abordaje interdisciplinario e integral sobre las problemáticas.

Asimismo, interviene clínicamente en los casos individuales desde cada una de las disciplinas y brinda estrategias para evaluar necesidades en los distintos establecimientos educativos y emprender acciones preventivas para paliar situaciones acuciantes institucionales.

B) Salud.

Sin duda, salud es una de las principales políticas públicas desarrolladas por el Municipio y sostenidas en el tiempo. Esta política tiene como principal autoridad de aplicación al Dispensario Municipal Dr. Miguel Santiago Valle.

A cargo del servicio de atención primaria de la salud, su objetivo es asumir las consecuencias de la inequidad producida por el sistema económico en el área de la salud, reduciendo los posibles impactos en las familias a través de:

- La atención primaria de pacientes ambulatorios;
- La atención de urgencias médicas;
- La atención de odontología general;
- Las acciones de medicina y odontologías preventivas;
- La atención de enfermería general;
- Servicio de Ambulancia.

Entre sus actividades, se encuentran: atención médica; utilización del Plan Remediar, Plan Nacer, Plan Pro.Cor.Dia, Pacto Sanitario (Laboratorio Clínico Básico); derivaciones; urgencias; medicina y Odontología preventivas; atención odontológica; y atención de enfermería.

El Dispensario se rige en parte importante a nivel de las directivas que recibe a nivel provincial y nacional en materia de salud, que baja de la Nación a la Provincia, y de esta a la Municipalidad, a través del hospital de referencia, que es el Hospital Iturraspe, ubicado en San Francisco.

El enfoque es responder a las necesidades de salud del grupo de gente carenciada, que no tenga cobertura social. Y en eso hay varios planes (nacionales y provinciales) que están instrumentados y que llegan en la medida que tenemos la oferta de esos planes. (EFSalud1/2011)⁴²

Al respecto, el Dispensario cuenta con personal específico abocado a las tareas de coordinación intergubernamental con las instancias de gobierno superiores.

Nos llegan comunicaciones de que se va a implementar determinado plan y vos tenés que designar a una persona que se haga cargo. Acá para todos los planes hay una persona desde la parte administrativa, y es quien gestiona todos esos planes. (EFSalud1/2011)

Este es un elemento a resaltar en el Municipio, que lo distingue del resto de las áreas. El Dispensario es el organismo que más programas de otros niveles de gobierno ha obtenido, implementando en la localidad programas de salud provinciales y nacionales, como el Plan Nacer, Remediar y Pro.Cor.Dia.

Está el “Remediar” que te provee de medicamentos; “Procordia” que te provee medicamentos para diabéticos; “Plan Nacer” que te da cobertura de embarazadas y chicos hasta los 6 años, este es un plan que en contrapartida recibimos un dinero por cada una de las personas que atendemos. En el Plan Nacer se hace una factura por la atención que brindamos y eso se manda a Córdoba y ellos nos mandan dinero que tiene que ser gastado exclusivamente en esto. (EFSalud2/2011)

⁴² Entrevistado – Freyre – Salud – número 1 / año 2011.

Se trabaja también en coordinación con organismos superiores no estatales, como por ejemplo la Federación Odontológica de la Provincia. Además, el Dispensario coordina con asociaciones de bien público, como Asociación Amigos del Dispensario, Amigos del Bien, F.U.L.C.E.C. (Freyre Unido Lucha Contra el Cáncer Asociación Civil) y otras, con las que se coordinan acciones en común para la mejor atención de pacientes que solicitan asistencia económica, de medicamentos, etc., en algunas de esas instituciones.

En suma, el Dispensario aparece como el organismo que mejor encauza la acción pública, entendida como la acción producida por la sinergia de actores tanto públicos como privados y sociales, conjugando relaciones tanto a nivel comunidad (el caso de la cooperadora) como a nivel extracomunitario (la coordinación de los planes con la Provincia y la Nación).

El Dispensario actúa básicamente a demanda de servicios asistenciales, se trata de una política asistencial. Los principales problemas de salud en el pueblo, según los entrevistados, son los de medicina básica y patologías estacionales: cuadros respiratorios en invierno, digestivos-gastrointestinales-diarrea en verano. También se hace control de niños sanos, control para la provisión de leche, ya que la misma entrega de leche la hace la pediatra.

En relación a los servicios que exceden la atención primaria de la salud, y las posibilidades materiales, logísticas y financieras propias de un centro de atención primaria de la salud, el Dispensario recurre a la contratación de servicios. Tal es el caso del servicio de ambulancia.

...podemos tener o no, eso depende de la política municipal (...) es mejor tener un servicio contratado que una ambulancia, porque para eso tenés que tener la ambulancia, el chofer, el seguro, el personal capacitado para los traslados. Mientras que hoy, lo que hacemos es llamar directamente la ambulancia, ellos nos prestan el servicio como corresponde y acá lo que se hace es pagar por ese servicio. La cantidad de veces que se va a San Francisco, a trasladar un paciente, no justificaría la tenencia de una ambulancia propia. (EFSalud1/2011)

Cobertura las 24 hs, los 365 días

“La cobertura de medicina generalista en el Dispensario es de lunes a viernes de 08:00 a 12:30, y de 15:00 a 18:00. Los sábados de 08:00 a 12:00.

En el horario que va de las 12:30 hasta las 3:00 de la tarde, los días de semana, las urgencias las atiende un servicio privado contratado para tal fin, que cubre este espacio de 2 horas y media que no hay atención acá en el dispensario, si hay una urgencia vienen ellos de lunes a viernes. Y esos mismos días, desde las 6 de la tarde hasta las 8 de la mañana del día siguiente, lo cubre un centro de salud privado contratado. Los sábados y domingos a partir de las 12 del sábado, hasta las 8 de la mañana de lunes lo cubre un servicio privado, o sea, la parte de urgencias fuera del horario. La cobertura está estipulada por contrato, donde se establece un número de cápita determinado, que los centros privados se comprometen a cubrir.” (EFSalud1/2011)

En los últimos años, el Dispensario creció ediliciamente, agregando en dos etapas 200 metros cuadrados cubiertos. Las mejoras edilicias se corresponden con un incremento sostenido de la demanda de servicios de salud. Según los funcionarios del área, el número de pacientes cubiertos por el Dispensario ha venido creciendo a un promedio de casi una persona por día en los últimos 2 años, es decir, a final de año se están incorporando más de 300 personas. Se estima en 2.500 el número de personas que se atienden permanentemente en el centro de salud⁴³.

En cuanto a tareas pendientes o acciones futuras necesarias en el Dispensario está la incorporación de un cardiólogo y la contratación de un servicio de radiología mínima. Cardiología es una de las especialidades que más se deriva a San Francisco, debido a una alta prevalencia de cardiopatías. Por otro lado, el servicio de radiología de urgencias, según los funcionarios, debería incorporarse mediante al modalidad de contrato, argumentando que no se justifica poner un servicio de radiología propio para hacer 6 radiografías al mes.

C) Cultura.

El área de cultura tiene como objetivo promover el desarrollo de actividades plásticas, artísticas, educativas e institucionales que reafirmen la identidad local, provincial y nacional de la comunidad, generando acciones y espacios para el desarrollo cultural de la población.

Como apéndices de la política cultural se encuentran el Museo J. B. Iturraspe, los Talleres Culturales, los Coros Polifónico e Italo-Piemontés, y la Escuela de Ajedrez. Todos ellos representan los componentes de la política cultural de más largo plazo, a los cuales se les han

⁴³ Según los funcionarios, actualmente se tienen 5.800 fichas, pero ello no quiere decir que todos se atiendan en el Dispensario. Por ejemplo, la persona que fallece no se anula la ficha, o puede haber una persona que hace 5 años que no concurre al centro de salud.

ido incorporando nuevos componentes y actividades, de acuerdo al surgimiento de problemas contemporáneos.

Entre las actividades, se encuentran: exposiciones con artistas locales y regionales, (fotografías, pinturas, esculturas, etc.); recitales de distintos géneros musicales (tango, rock, folclore, jazz, etc.); encuentro de coros y ballet de folclore; ciclos de cine; festejos Día del Niño; festejos días de Jardines de Infantes; conmemoración de fechas importantes para Freyre; y está en pleno proceso de elaboración la Banda de Música Local.

El enfoque de la política cultural consiste en generar alternativas de recreación y expresión cultural a los habitantes de la localidad, poniendo especial énfasis en abrir el panorama a los niños, niñas y jóvenes sobre cuáles son las expresiones culturales y los distintos horizontes de vida en los que ellos se pueden desarrollar.

(...) la idea es generar actividades que quizás sean poco comunes acá, o poco habituales en un pueblo.

(...) enfocar siempre para el lado de los chicos, de tratar de generar actividades que a lo mejor les despierten algo...a lo mejor ir a ver una obra de teatro le despierta a alguien las ganas de, en un futuro, estudiar teatro. Ahora, con la banda municipal, muchos tienen la oportunidad de estudiar música y, quizás, de ahí surja alguien que se vaya a estudiar música. (EFCul1/2011)⁴⁴

Se puede decir que actualmente la política cultural está cumpliendo funciones sociales en la localidad referidas específicamente a la generación de contención social en los grupos más vulnerables y la integración de todos los sectores de la población.

(...) tratar de crear espacios que los puedan contener un poco, sacarlos de la calle, no es tarea sencilla. Vos ofrecés los talleres, tenemos bastantes, que los chicos pueden venir y están dos horas aprendiendo a hacer algo. (EFCul1/2011)

Esta tarea se hace en coordinación con las demás áreas sociales, especialmente deportes y recreación, y acción social. Las tareas de coordinación se realizan con el propósito de acercar

⁴⁴ Entrevistado – Freyre – Cultura – número 1 / año 2011.

las actividades tradicionales de cultura al hábitat de los sectores más vulnerables, contrarrestando fenómenos de exclusión o autoexclusión social.

Por ejemplo, ahora vamos a trabajar en conjunto con el área social, de llevar algunos talleres a la Guardería, que por ahí algunos chicos que van ahí no vienen acá, y medio como que se auto discriminan. Lo mismo pasa con la gente que empezó a cursar el primario, le llevamos unos talleres de costura y de tejido, porque ellos no van a venir a los talleres en los horarios habituales nuestros, entonces, tenemos que ir nosotros a llevarle el taller a su lugar. (EFCul1/2011)

En esta misma línea, hay un esfuerzo por generar espacios comunes, donde circulen todos los habitantes de la localidad, indistintamente de sus condiciones económicas y sociales, mejorando la integración comunitaria, en especial de aquellos que provienen de otras localidades y se radicaron en la localidad.

Sí, eso se ve, cuando estas organizando el día del niño por ejemplo, le estas ofreciendo la posibilidad a todos los chicos por igual. Para ese día, junto con la dirección de deportes se hizo un circo, se les da chocolate con macitas, sortean juguetes, en la plaza. Y se junta muchísima gente. (EFCul1/2011)

Pero el tema de la integración social y cultural hoy está siendo complementada desde el aspecto de la infraestructura, como la construcción del escenario y la ciclo vía, en una territorio que plantea una importante barrera simbólica en la mayoría de los pueblos de la región, que son las vías del tren.

Ese escenario que se hizo ahí al lado de la estación creo que va a ayudar mucho también. Ahí hicimos el “under rock”, el teatro, ahí vamos a hacer el baile el domingo. Y en un futuro los laterales que tiene, los van a pintar los artistas locales. (EFCul1/2011)

Eso de integrar las dos partes del pueblo gracias a la utilización del predio de la estación, que fue una idea de deportes. Desde allí se generó todo esto de la

ciclovía también, atrás del museo. Y la idea es continuarla hasta el camping, como yendo para San Francisco, hasta Leopoldo Lugones. (EFCul1/2011)

Con respecto a los déficit del área, se mencionan las capacidades financieras y presupuestarias, advirtiendo que en momento de recorte presupuestario es la más perjudicada. Este hecho afecta sin dudas la planificación de sus actividades y la efectividad de su incidencia en la realidad local. También se menciona como deficiencia en la política cultural, las capacidades físicas para desarrollar algunas de sus actividades.

D) Deportes y recreación.

El área de deportes y recreación tiene como objetivo apoyar, crear y promover el desarrollo de actividades deportivas y recreativas que involucren la participación de los ciudadanos de Freyre en todas sus edades.

Como función social, se plantea, por un lado, hacerse cargo de la parte no competitiva del deporte y, por el otro, tener una cobertura prácticamente total de los distintos segmentos de edad en la población. Con relación a esto último, los programas implementados por el área se organizan en tres componentes:

- a. Actividades Recreativas para Nivel Inicial y Primario: Colonia de Vacaciones, Festejos del Día del Niño, Escuela Municipal de Patín, “Amijugando” Municipales (juegos recreativos, actividades atléticas, mini deportes) y “Aprender a nadar”;
- b. Actividades para Nivel Medio: Semana de la Juventud, Ligas Estudiantiles Municipales (fútbol, voleibol, básquetbol, natación), Natación;
- c. Actividades para Sedentarios: Fútbol de Barrios, Ajedrez de Barrios, Bochas de Barrios, Paddle de Barrios.

Para lograr una cobertura prácticamente total, se trabaja en la formulación de un programa de Escuela de Iniciación Deportiva. Según los entrevistados, la idea sería que los chicos de escuela primaria funcionen todos en una escuela deportiva, para luego pasar a las distintas disciplinas a competir. Los niños participarían al menos 2 días por semana, donde se los iría

preparando para el área que ellos elijan para desarrollarse después. Allí trabajarían todo lo que es coordinación y manejo de elementos de los distintos deportes.

Por otro lado, con el tercer componente mencionado anteriormente, la política de deportes pone énfasis en el trabajo barrial y la generación de lazos territoriales, que mejoren la integración y la convivencia ciudadana.

Yo creo que no hay distinción de sectores sociales. Aparte ya son grupos de amigos de los barrios los que participan. Eso fue pensado así, por barrio, para que se junten los que se conocen. Para generar lazos territoriales en el barrio. Porque es muy importante. Creo que, primero, está la familia y, después, le sigue el barrio. (...) Es algo que crece permanentemente, el fútbol de barrio tiene 8 años en el pueblo. (EFDep1/2011)⁴⁵

Asimismo, la dirección de deportes coordina las actividades del Baby Fútbol, organismo que funciona con una autonomía considerable. Entre las deficiencias del área, al igual que cultura, se menciona la magnitud del presupuesto, aunque con una postura comprensible hacia áreas más apremiantes como la de acción social. Además, se resalta que el importante nivel de consolidación de los programas que han conseguido a lo largo de los años hace que el presupuesto sea más sustentable.

E) Acción social.

El área de acción social tiene por objetivo asumir las consecuencias de la impunidad del sistema económico, a través del desarrollo de programas personalizados que generen igualdad de oportunidades y superaciones personales. Es un área con un enfoque preeminentemente asistencial.

Los principales componentes de la política de protección social que se pueden considerar de largo plazo están dados por institutos que funcionan de una manera bastante autónoma, bajo la coordinación del Departamento de Acción Social. Ellos son tres, y se desarrollan a continuación.

⁴⁵ Entrevistado – Freyre – Deportes – número 1 / año 2011.

La Guardería Esperanza, cuyo objetivo es brindar cuidado y atención a los niños de madres que trabajan fuera del hogar y de familias que se encuentran en situación de carencia. La Guardería tiene capacidad para atender entre 50 y 55 niños desde los 2 años de edad hasta los 9 años.

El Hogar de Ancianos San Vicente de Paul, cuyo objetivo es brindar protección a las personas de la tercera edad, que por diversos motivos han quedado sin la contención del grupo familiar o en situación de carencia económica.

El Hogar de Día Tercera Edad, que aspira a cubrir parte de las necesidades básicas de alimento que padecen las personas de tercera edad. Asimismo, posee un sistema de viandas sólo permitidas a aquellas personas que presenten algún tipo de discapacidad física o psíquica y que no puedan acceder físicamente hasta el lugar donde se provee el almuerzo.

Pero hay un componente adicional a los institutos enumerados, que se ha mantenido fuertemente a lo largo de las últimas gestiones y se ha convertido en un rasgo esencial del modelo de gobierno implementado. Se trata de lo que el área de Acción Social denomina “atención de la demanda de las personas carenciadas en forma espontánea”. Este componente consiste básicamente en la entrega espontánea de distintos tipos de subsidios o servicios a personas que se acercan a la Municipalidad con demandas puntuales.

Representando el brazo político de la política social, este componente tiene entre sus instrumentos: subsidios no reintegrables (por materiales de construcción, estudios médicos o intervenciones quirúrgicas que no se realicen en Hospitales públicos); becas estudiantiles; pensiones no contributivas; entrega de medicamentos que no están incluidos en los planes nacionales o provinciales; entre otros.

También se ocupa de otorgar distintos tipos de autorizaciones: para estudios médicos de mediana complejidad; para incorporar beneficiarios a los planes de salud administrados por el Dispensario (leche en polvo, medicamentos, etc.); para incorporar beneficiarios a programas nacionales (módulos alimentarios); para cobertura de medicamentos en las farmacias locales; entre otros.

II. HACIA DÓNDE DEBERÍA DIRIGIRSE FREYRE.

1. VISIÓN DE FREYRE 2020.

En esta sección se analiza cuál es la visión estratégica de futuro de los responsables del manejo de la cosa pública; hacia dónde, según su opinión, la Municipalidad debería orientar el pueblo en los próximos 10 años. También se indaga sobre cuál es el camino para alcanzar esa visión, es decir, cuál es la estrategia que se está pensando y cómo se conectan las distintas acciones gubernamentales realizadas con la misma.

En 10 años, ciudad...

Hay un consenso unánime en visualizar a Freyre como ciudad en los próximos años. Para alcanzar esa meta, la estrategia comprende un conjunto de pilares, que se enumeran a continuación.

...potenciando la confianza y el capital social, como variables claves para el desarrollo local,

Uno de los pilares está dado por el capital social conformado por el trabajo conjunto entre las instituciones, y entre estas y el Municipio. Este capital se sustenta sobre la base de la confianza, la cual facilita las transacciones y, por ende, acelera los procesos necesarios para desarrollar emprendimientos, sociales y productivos, en la localidad.

(...) es un escenario extraordinario para trabajarlo entre todos, porque habiendo recursos y pudiendo la sociedad beneficiarse con los recursos que tiene... a través de una buena relación entre lo que es oficial y privado, bueno, eso marca una diferencia con la región. (EFGob1/2011)

...intensificando la concertación público-privada,

En relación con el capital social y la confianza, la concertación público-privada continúa siendo vista como un eje estratégico de la gestión, determinante para el desarrollo local. Según los funcionarios, una parte importante de la estrategia de desarrollo hacia el 2020, de llegar a ser ciudad, pasa por este pilar.

Hoy Freyre, siendo un pueblo, es un referente, incluso para la provincia. En el sentido de la vida económica, de la pujanza de las empresas que están acá. No en todos los lugares se da lo que tenemos acá en Freyre. Tenemos un mix importante, que lo veo fundamental para el crecimiento. Hay riqueza del sector primario; tenemos empresas que funcionan muy bien, manejadas muy bien; y hay una relación muy afianzada entre la parte privada con la parte pública. Trabajamos con el mismo sentido, no vamos paralelamente, nos juntamos para hacer cosas, para generar emprendimientos. (EFContal/2011)

...aprovechando la ubicación geográfica estratégica,

Al capital social y la confianza, se le agrega la ubicación geográfica estratégica de la localidad. Según los entrevistados, esta última representa una ventaja relativa en comparación con las demás localidades de la región, lo que, sumado a la confianza, concentra en Freyre la producción de un radio de 70.000 hectáreas, profundizando el desarrollo económico.

(...) la ubicación estratégica de Freyre es excelente, comparativamente con Porteña, con Brikmann, con Morteros. Una ubicación como tenemos acá, estamos muy cerca de la Provincia de Santa Fe.

O sea, ¿cómo es la estrategia? En función de los servicios que presta la ciudad, las cooperativas, al mostrar confianza en el manejo de la economía, el radio de acción es más extenso.

Y bueno, imaginate, la economía de Freyre, tiene algo más de 30.000 hectáreas, Colonia Anita tiene otras 10 o 12.000 hectáreas, Colonia Iturraspe tiene otras 10.000 y pico, Colonia Santa Rita está más dividida porque algunos van a vender a Colonia Marina o a San Francisco, Devoto. O sea, que por la ubicación, son 60 o 70.000 hectáreas donde la producción de leche, de carne o de granos, con la infraestructura económica de servicios que el pueblo tiene, lo capitaliza, porque

el pueblo posee administraciones manejadas con cuidado y con mucha austeridad. Entonces, eso genera confianza. (EFConta1/2011)

...terminando de sentar las bases indispensables en infraestructura,

Sin duda, contar con gas natural es una de las condiciones indispensables, que todavía está pendiente, para seguir creciendo y avanzando en el desarrollo. Para ello se hace necesario intensificar y tornar más efectivas las gestiones ante el gobierno provincial y nacional.

(...) salió lo del acueducto en los primeros 4 años, salió la ruta a Fraga (...), salieron las cloacas. (...) Ahora nos queda, de los proyectos de infraestructura, el del gas, que está el compromiso del gobierno provincial. Con eso cerraríamos los servicios básicos. (EFInfra1/2011)

(...) te puedo marcar la diferencia de lo que era antes y lo que es ahora. Están las bases dadas para el crecimiento y el desarrollo, porque hemos capitalizado las obras de infraestructura necesarias: agua, gas, transporte. (EFInfra1/2011)

...creciendo en la economía agropecuaria y la agroindustria,

Se resalta la base económica agropecuaria de Freyre, su potencial y su transformación a través de la principal industria de la localidad (Manfrey), quien es competitiva a nivel internacional. Asimismo, se remarca la importancia de la incorporación de tecnología en la producción de leche, carne y granos, materializada a través de las cooperativas.

En 2020, yo lo imagino ciudad. Está todo dado para que así sea. (...) la capacidad de la producción del campo y que el alto porcentaje de esa producción se canalice a través de las cooperativas, de las empresas de Freyre, lo va consolidando más.

Lo indican quienes opinan económicamente, que para los países productores de alimentos hay entre unos 5 y 10 años muy importantes para su economía, y Freyre tiene todo. Incluso, en relación con la tecnología que posee la empresa láctea para competir hasta con algunos países de Europa. (...) la incorporación

de técnicos a las cooperativas ha permitido mejorar el rendimiento por hectárea de leche, carne, de granos. (EFGob1/2011)

...pero, al mismo tiempo, diversificando la economía,

Además de la economía agropecuaria y agroindustrial, se considera como pilar en la estrategia de Freyre la diversificación de la economía, principalmente a raíz de la expansión de otras empresas locales encuadradas en rubros diferentes. Asimismo, se resaltan las muchas posibilidades de generar cadenas de valor en torno a las grandes empresas y cooperativas ya consolidadas, a modo de empresas periféricas abastecedoras de los insumos que requieren para su producción.

El pilar fundamental es Manfrey, por tradición, por antigüedad, por masa de empleados. (...) Pero ya salimos de lo alimenticio específicamente. Yo creo que esto es el punto de partida para el despegue absoluto de Freyre. (EFInfra1/2011)

...canalizando la iniciativa de los jóvenes,

El trabajo, el esfuerzo, el sacrificio y la capacidad de emprendimiento siempre han estado entre las características distintivas de la población de la localidad de Freyre. Las generaciones jóvenes, cruciales protagonistas para la construcción del futuro, se muestran actualizando esos valores.

Esa es la riqueza humana que tenemos, la iniciativa. Porque viste que hay lugares donde hay mucho intelecto, pero se queda en eso; acá hay gente que lo ejecuta. También tienen la posibilidad de financiarse y encontrar quién los respalde. Pero más allá de eso, está la importancia de la iniciativa. Y eso hace que los profesionales jóvenes vuelvan a Freyre. (EFEduc1/2011)

...con una clase dirigente con capacidad y honestidad,

En estrecha vinculación con el capital social, la confianza y la concertación público-privada, se resalta la dirigencia de las instituciones, principalmente las cooperativas, como un factor

que ha sido determinante para que el desarrollo sea sostenido en la localidad, superando situaciones de crisis. De la misma manera, se lo considera un pilar fundamental en la estrategia a futuro.

Hay un buen nivel de dirigentes, que están jugados por el “proyecto pueblo”. Tiene un muy bien nivel de dirigentes. (...) los que están dentro de las empresas, las cooperativas.

(...) el buen manejo por parte de la gerencia de las empresas, sean o no suyas. Cuando digo que no son suyas hablo de las cooperativas. Nosotros atravesamos las peores crisis económicas con todas las empresas de pie, capitalizadas, firmes. (...) Yo creo que la parte dirigencial también es una fortaleza de Freyre, indudablemente, y que en muchos casos dejan de lado el personalismo, son generosos, pensando en la sociedad, y eso es importantísimo. Y hay recambio, porque vos tenés posibilidades. (EFGob2/2011)

...y una ciudadanía que no tolerara el fracaso moral de sus representantes y funcionarios.

Por último, se hace una advertencia hacia los representantes y funcionarios en el manejo de los recursos públicos. Estos, justamente por ser públicos, es decir, fruto del trabajo de una sociedad emprendedora, “que trabaja sol a sol”, cuyo 95% cumple con sus obligaciones tributarias, deben ser administrados de la manera más eficientemente posible y, bajo ningún concepto, se tolerará su utilización para beneficio de intereses particulares.

Nosotros tenemos un porcentaje de recaudación impecable. Estamos en un 75% de recaudación de inmuebles, que si vos le sumás los eximidos por jubilación o por la razón que sea, cubrimos un 90-95% del padrón. Son escasísimos los morosos. Y son más escasos los que no quieren que los que no pueden pagar. (...) la responsabilidad en el pago de las contribuciones no tolera el fracaso de la moral de los funcionarios públicos. Somos gente trabajadora de sol a sol, y emprendedora. (EFConta1/2011)

En suma, una localidad competitiva, con desarrollo planificado.

A continuación, se transcribe un fragmento de la entrevista realizada a uno de los funcionarios claves en la planificación de la estrategia de desarrollo para la localidad de Freyre, que resume claramente la visión de futuro que se tiene en el mando político de la Municipalidad.

Una localidad competitiva

“Acá, yo lo que te puedo decir respecto a la visión, en dos palabras respecto a la estrategia o el rumbo del desarrollo, es que para mí el rumbo va por el planeamiento urbano. Tenemos que saber a dónde y darle las garantías a una persona que llegue aquí, que sepa dónde invertir, en qué lugar puede comprar, dónde puede instalar su fábrica sin tener inconvenientes, eso por un lado.

Por otro lado, que Freyre pueda mostrar a un empresario que venga, que le pueda satisfacer todas las necesidades, en lo que hace a agua, cloacas, gas natural, instituciones locales; eso de las instituciones organizadas es el objetivo básico del crecimiento. Las relaciones interinstitucionales, hablar de trabajo en conjunto, no de entidades que puedan rechazar. Acá todos afrontamos y recorremos un mismo camino.

Que la persona que pueda venir a Freyre encuentre satisfechos sus aspectos económicos, organizacionales, recreativos, interinstitucionales y pueda estar tranquilo, estar en la paz, con la seguridad que necesita, y que le garantice instalarse. Eso tiene que ser Freyre para mí.

Por eso, planeamiento urbano es una herramienta importantísima. Y de eso hablamos desde que decimos dónde se puede invertir, como hasta toda la cartelería de la población que te indique la distribución urbanística. Que sepamos para dónde vamos y que sepamos recorrerlo también nosotros.

Eso es un poco la estrategia para mí. El identificar el camino, hacia dónde queremos que vaya Freyre.” (EFConta1/2011)

2. PRINCIPALES OBSTÁCULOS HACIA UNA CIUDAD COMPETITIVA.

La competitividad de las localidades tiene que ver con la capacidad para crear un entorno económico-social, tecnológico, ambiental e institucional propicio, que impulse mejoras regulatorias, promoción de redes y cooperación empresarial, planeación estratégica, así como vínculos entre universidades y empresas (Cabrero, 2005; Cabrero y otros; 2004). Lo importante de la competitividad es que su mayor o menor grado de profundidad, depende de la voluntad y capacidad de gestión de sus municipios para promover o crear estas condiciones.

La competitividad resulta ser, entonces, un factor determinante en el desarrollo urbano y regional de las localidades. A través de acciones y políticas implementadas por los gobiernos

locales se puede lograr que estos espacios participen en el mercado nacional, regional e internacional de bienes y servicios, incrementen su ingreso real y el bienestar de sus ciudadanos, promuevan un desarrollo sustentable y promuevan la cohesión social combatiendo la exclusión (Cabrero, 2005; Cabrero y otros; 2004).

Pero también se advierte que una ciudad competitiva no es aquella que solo logra captar inversiones por sus bajos costos de mano de obra, sino es aquella capaz de crear mejores condiciones capacitando más a la fuerza de trabajo, elevando la productividad y ofertando mejores condiciones urbano-ambientales e institucionales, ya sea en términos de infraestructura básica y de comunicaciones, como en calidad de los servicios especializados, innovaciones tecnológicas, medio ambiente sustentable, instituciones transparentes, calidad en las regulaciones, combate a la inseguridad y promoción de la cohesión social (Cabrero, 2005; Cabrero y otros; 2004).

Pues bien, a continuación se enumeran los principales problemas que fueron mencionados por los entrevistados para lograr la visión de Freyre ciudad competitiva:

1. Gas natural;
2. Desagües,
3. Pavimentación y mantenimiento de calles;
4. Vivienda;
5. Cordón industrial;
6. Acceso Sur a la localidad;
7. Ordenamiento territorial / Ampliación de ejido urbano;
8. Tránsito;
9. Control y fiscalización de las empresas, principalmente en lo ambiental (regulación);
10. Municipio “capturado” por las grandes empresas;
11. Política de recursos humanos (excesivo empleo público/patrimonialismo/bajos sueldos/responsables de área “que no son y no están en el pueblo”);
12. Politización de la política social (clientelismo);
13. Monitoreo y evaluación de las políticas públicas (ausencia de indicadores de evaluación de impacto).

III. DESARROLLO INSTITUCIONAL Y ETAPAS SUBSIGUIENTES.

1. ETAPAS DEL DESARROLLO INSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO.

El desarrollo institucional tiene que ver con la adquisición creciente de capacidades institucionales de las organizaciones públicas para llevar a cabo el o los objetivos por los cuales las mismas fueron creadas. Esas capacidades pueden dividirse en exógenas y endógenas (Lardone y Roggero, 2010; Oszlak y Orellana, 1993; Tobelem, 1992).

Las primeras refieren a las capacidades internas de la organización, entre las cuales están las capacidades financieras y físicas, la organización interna y distribución de funciones (estructura organizativa), las políticas de personal y sistemas de recompensas, las calificaciones individuales y capacidades gerenciales de quienes trabajan en las oficinas. Las segundas, las exógenas, tienen que ver con la capacidad de relacionamiento hacia el exterior de la organización, hacia afuera, y se vinculan al entorno y el contexto de organizaciones.

Capacidades institucionales

Capacidades endógenas	Capacidades exógenas
Capacidades financieras y físicas. Organización interna y distribución de funciones (estructura). Políticas de personal y sistemas de recompensas. Calificaciones individuales y capacidades gerenciales.	Reglas de juego (contexto). Entramado de organizaciones involucradas en las políticas.

Fuente: elaboración propia con base a Lardone y Roggero, 2010; Oszlak y Orellana, 1993; Tobelem, 1992).

De la entrevistas con los funcionarios jerárquicos, se desprende una especie de secuencia en la evolución institucional del Municipio como organización pública, a lo largo de las distintas gestiones que estuvieron en manos del partido gobernante, que coinciden con los ejes estratégicos de gestión. Una primera etapa, habría estado abocada al ordenamiento financiero de la Municipalidad, mediante el saneamiento de las finanzas y la renegociación de la deuda pública.

Te cuento... no podíamos hacer nada: pagar sueldos, barrer, cortar un poco los yuyos... la pasamos muy mal. Nos llegamos a embrutecer todos los días con el dinero, a ver cómo hacíamos para pagar los sueldos. Hubo que hacer ajustes. (...) No nos fue fácil, fue un tiempo para recorrer, para generar recursos y poder pagar sueldos. (EFConta1/2011)

Una segunda etapa, sería la del ordenamiento administrativo. Posteriormente al ordenamiento financiero y la renegociación de la deuda, la segunda etapa se embarca en el proceso de diferenciación funcional del Municipio, de la división de tareas y asignación de funciones, en otras palabras, es el proceso mismo de construcción de una burocracia pública, capaz de receptar las demandas e implementar las soluciones en la esfera local, de la manera lo más eficientemente posible.

Éramos pocos, para tomar decisiones, acá no había profesionales. Y bueno, empezamos a priorizar, a repartir un poco las responsabilidades y las explicaciones a la sociedad, de qué le correspondía a un área y qué le correspondía a otra. (EFGob2/2011)

En la tercera etapa, habría comenzado un proceso de profesionalización de los recursos humanos, mediante la contratación de personas profesionales y con calificaciones individuales, como también la estructuración de una política de personal y los sistemas de recompensa.

A partir de que perdimos por dos votos, nos pusimos a trabajar en la reestructuración de todas las áreas y en el contrato de profesionales. Nos dimos cuenta que nos faltaban los profesionales para evolucionar. Ahí contratamos a algunos para catastro, control público, para la gestión municipal, para el área laboral. (...) Nos dimos cuenta que Freyre necesitaba la profesionalización del Municipio. (EFGob1/2011)

En la cuarta etapa, habría comenzado el proceso de relacionamiento del Municipio hacia el exterior, hacia la comunidad y el contexto más inmediato. Allí comienza a consolidarse el modelo de gestión interinstitucional del Municipio.

Nosotros tuvimos que ordenar lo nuestro primero, eso lleva su tiempo. Y después empezamos a tratar de hacer cosas.”

“(…) a tal punto que llegamos a certificar las normas de calidad. Es decir, el Municipio con característica de empresa. Fue hace 4 años. (...) Entonces, vos te vas ubicando de igual a igual. Te podés sentar en una mesa a discutir, a analizar; pero si no tenés nada, no. (EFConta1/2011)

Etapas en el desarrollo institucional de la Municipalidad de Freyre

Etapa 1	Etapa 2	Etapa 3	Etapa 4	Etapa 5
Ordenamiento financiero.	Ordenamiento administrativo/ Gestión operativa/ Crecimiento y diferenciación administrativa/ Burocracia.	Recursos humanos/ Política de personal/ Profesionalización.	Relaciones institucionales dentro de la localidad.	Relaciones institucionales fuera de la localidad/ Obras públicas/ Planificación.

Fuente: elaboración propia.

En relación a las capacidades endógenas, el avance se muestra significativo, encontrándose en pleno proceso de mejoramiento de las capacidades físicas (ampliación de la Municipalidad), como también en un proceso, aunque más incipiente, de profesionalización del personal e incremento de las calificaciones individuales y capacidades gerenciales.

...Es contra la cultura demagógica, para pasar a una cultura del trabajo en base a los criterios empresariales. De la organización tradicional al management. Si queremos hacer ese paso, tenemos que superar la demagogia de la política y la cultura instalada como consecuencia de ella. (EFConta1/2011)

...En la política de ingreso de RRHH, hacemos perfiles.... Hoy lo define el Intendente, pero en función del perfil de RRHH que nosotros le damos. (EFGob1/2011)

En relación a las capacidades exógenas, sin duda, la principal fortaleza del Municipio es su excelente relación con organizaciones principalmente económicas, cooperativas y empresas de la localidad, de modo que el entramado organizacional inmediato, el contexto más próximo a la Municipalidad, está consolidado, por lo menos en lo económico.

También se observa una participación activa en espacios regionales, como el EREMNET (Ente Regional de los Estados Municipales del Noreste Cordobés). Pero no ocurre la misma intensidad de relación con los contextos organizacionales un poco más alejados, pero bajo ningún concepto menos importante, como los niveles provincial y nacional de gobierno.

La etapa 5 sería, entonces, la etapa a seguir necesariamente en el proceso de fortalecimiento institucional. Fortalecido internamente, el Municipio debería intensificar su relacionamiento con el contexto menos inmediato, específicamente, los niveles provinciales y nacionales de gobierno.

2. CAPACIDAD POLÍTICA INTERGUBERNAMENTAL: GESTIÓN CON LOS NIVELES SUPERIORES DE GOBIERNO.

Intensificar su relacionamiento con la Provincia y la Nación le permitiría al Municipio emprender muchas de las obras y acciones necesarias para alcanzar la visión de localidad competitiva. Si se toman los principales problemas mencionados por los entrevistados (al final del apartado anterior), encontramos que, por ejemplo, gas natural, vivienda, acceso sur, ordenamiento territorial, cordón industrial y, en alguna medida también, desagües, no están siendo implementados debido a la falta de apoyo o aprobación por parte de los gobiernos superiores.

Las obras públicas actualmente están siendo financiadas casi en su mayoría por recursos propios. Esto representa una exigencia extraordinaria para las posibilidades de las finanzas municipales.

De la provincia, hay líneas que son subsidios no reintegrables, contra certificación de obra, por supuesto. Pero es imprescindible el respaldo de la provincia, si no, no podemos hacer nada.

Y ahora se le dio prioridad a las zonas con problemas de inundaciones, entonces, nosotros quedamos medio fuera. (...)

Todo lo que es desagüe es con recursos propios, pero es mantenimiento, no es mucho más que eso. Pero son parches, lo esencial, lo troncal no se puede hacer.

El desagüe de calle Güemes, por ejemplo... el pueblo creció y el desagüe siguió igual. El mismo caudal. Entonces, hay que hacer un desagüe nuevo en todo el sur del pueblo, y es una obra estructural.

*Son millones. Y sacar millones de los recursos propios es imposible.
(EFinfra1/2011)*

Se podría decir que hoy el presupuesto del Municipio está prácticamente en su punto máximo de rendimiento: la recaudación es alta y el gasto es bastante disciplinado. Por lo tanto, para expandir la frontera de posibilidades de producción del Municipio es necesario modificar variables que están siendo mantenidas constantes, entre ellas, la relación con la Provincia y la Nación.

Analizando el presupuesto, las cuentas “aportes no reintegrables”, que incluye “subsidios y subvenciones provinciales y nacionales”, más “aportes obras de coparticipación” (Plan Vivienda II), expresan de alguna manera la capacidad política que el gobierno municipal tiene para conseguir fondos de los niveles de gobierno superiores. Se trata de fondos no coparticipables, asignaciones específicas producto de convenios entre la Municipalidad y la Provincia o con la Nación. Se puede decir que es la medida de la capacidad política intergubernamental del gobierno municipal.

En el año 2011, los aportes no reintegrables representan el 9,22% (2.069.000,00 pesos) de los ingresos totales, lo que sin duda es un monto importante. La valoración objetiva de dicho porcentaje dependerá con quién se lo compare, naturalmente.

Muy probablemente, la varianza del patrón de comparación sea muy alta, dependiendo de la buena o mala relación que el municipio tenga con los gobiernos superiores. Ello impide emitir

un juicio de valor determinante respecto a si la capacidad política intergubernamental actual en el gobierno municipal de Freyre es baja o alta, pero sí permite constatar firmemente la existencia de un margen de maniobra importante para obtener más recursos y, por ende, implementar un mayor número de políticas públicas, y con objetivos más ambiciosos.

Un dato interesante y totalmente particular de Freyre, que surge del análisis del presupuesto 2011, es el de “cuentas de orden por trabajos públicos”. Son 1.025.000,00 pesos que se obtienen exclusivamente de la concertación público-privada (o gobernanza), y del modelo de gestión interinstitucional implementado por el Municipio (con programas como el Área de Fomento Productivo, por ejemplo).

Análisis de ingreso - Presupuesto 2011

	(\$)	(%)	
Ingresos (total)	22.436.000,00	100,00%	
1.Ingresos corrientes			
De otras jurisdicciones			
Aportes no reintegrables	2.069.000,00	9,22%	
Subvenciones y Subsidios			
Provinciales y Nacionales	2.068.000,00		
Aporte obras copartic. (Plan Vivienda II)	1.000,00		
2.Ingresos de capital			
De inst. u org. Provinciales			
Fondo Perm. P/Financ. Proy.	270.000,00	1,20%	Capacidad política (intergubernamental) 10,42%
3. No clasificados			
Cuentas de orden			
Por trabajos públicos	1.025.000,00	4,57%	Gobernanza 4,57%

Fuente: elaboración propia con base a datos proporcionados por Contaduría de la Municipalidad de Freyre.

Por lo tanto, si se suman la capacidad política para obtener recursos de los niveles de gobierno superiores y la capacidad de gobernanza, se obtiene que el 15% del presupuesto actual, o sea, 3.364.000,00 pesos, es obtenido a raíz de la capacidad política total del Municipio.

Capacidad política del Municipio para la obtención de recursos

Capacidad política hacia afuera (intergubernamental)	\$ 2.339.000,00
Capacidad política hacia adentro (gobernanza)	\$ 1.025.000,00
Capacidad política total	\$ 3.364.000,00
	15% del presupuesto

Fuente: elaboración propia con base a datos proporcionados por Contaduría de la Municipalidad de Freyre.

No obstante, el inconveniente aquí es que resulta altamente improbable que el monto obtenido por la concertación público-privada (o gobernanza) alguna vez supere o siquiera se aproxime al obtenido (actual o potencialmente) por gestiones ante la Provincia o la Nación. Con mucha claridad aseveró uno de los funcionarios entrevistados: “hoy, la labor de un intendente se circunscribe en gran medida a conseguir plata”. Y para ello, se requiere que el gobierno local profundice las relaciones con los niveles superiores de gobierno.

Habiéndose consolidado financiera y administrativamente, el Municipio cuenta con los procedimientos y las rutinas necesarias para funcionar cotidianamente. Esta situación permite que se ponga la “atención organizacional” en nuevos problemas y desafíos, todos los cuales lleven a Freyre hacia una ciudad competitiva.

En la gestión municipal existen antecedentes al respecto. Pero la mayoría de ellos, al menos los más significativos (el acueducto y la ruta Freyre-Rafaela, por ejemplo), se concentran en un solo periodo de gobierno y se remontan a la gestión provincial de Ramón Mestre (1996-1999).

Pues bien, en la estrategia de lograr que Freyre sea una ciudad competitiva en el 2020, la etapa 5 consistiría en potenciar esta capacidad institucional, de vinculación con los niveles superiores de gobierno.

Conclusión

Se concluye que la visión de gobierno en la Municipalidad de Freyre tiene como ejes estratégicos de gestión el ordenamiento financiero y administrativo, la gobernanza y la gestión interinstitucional, además de una concepción subsidiaria del estado. Asimismo, tiene como

principales políticas públicas de largo plazo la educación, salud, cultura, deportes y recreación, y acción social; cada una de ellas con características particulares.

En lo que refiere a la dimensión prospectiva-deductiva de la visión estratégica de gobierno, el relato que se construye es que Freyre se encamina a convertirse en ciudad, pero una ciudad que además es competitiva, resumida en el concepto de Visión Freyre 2020. Dicha proyección se funda en lo realizado, entendiendo que Freyre reúne la mayoría de los componentes que hacen a la competitividad de los gobiernos locales.

Se sostiene que las gestiones de gobiernos en el periodo analizado han ido cumplimentando, progresivamente, las distintas etapas recomendadas para el fortalecimiento institucional del municipio y su consolidación. Un municipio fortalecido y consolidado institucionalmente aparece entonces como condición necesaria (si no suficiente) para aspirar ser una ciudad, y más aún una ciudad competitiva.

En el camino hacia una ciudad competitiva aparecen obstáculos, como por ejemplo gas natural, acceso sur, ordenamiento territorial, cordón industrial, vivienda, que refieren en su mayoría a una necesidad imperante de gestionar recursos ante los niveles superiores de gobierno. Esa necesidad coincide además con la quinta y última etapa del proceso de fortalecimiento institucional.

La gobernanza como modelo de gestión se muestra realmente institucionalizada en Freyre, pero también insuficiente para proveer los recursos necesarios al Municipio para llevar a cabo las obras estructurales que Freyre requiere para transformarse en ciudad competitiva. De allí que la potenciación de la capacidad política intergubernamental, como se denomina la capacidad con mayor déficit, sería el próximo paso que debería dar el Municipio para llevar a Freyre a su horizonte estratégico.

TERCERA PARTE:
CONCLUSIONES

CAPÍTULO V:
Potencialidades y limitaciones.

I. RACIONALIDAD RETROSPECTIVA EN LAS DECISIONES DE POLÍTICAS.

Una de las conclusiones principales del presente trabajo es que las decisiones de políticas, en gran parte, se justifican a posteriori. De las entrevistas con los funcionarios se infiere que las razones y fundamentos más contundentes sobre las decisiones de políticas adoptadas emergen con el devenir del proceso de la política, es decir, los funcionarios otorgan sentido a sus acciones retrospectivamente. La importancia de esta conclusión reside en que representa un marcado contrapunto con la literatura tradicional que sostiene que el análisis de políticas se debate principalmente en el momento pre-decisional.

En ninguno de los casos analizados se visualiza la existencia de un plan previo, en el sentido de una planificación de proyectos y actividades sistematizada y programada a ser implementada durante los años de gobierno. Antes bien, los proyectos y las acciones fueron implementados en función de los recursos y las posibilidades que surgieron y el sentido global o sistémico de las intervenciones devino después, una vez ya implementadas. Se constata asimismo en los funcionarios la intención constante de imputar consistencia y coherencia al conjunto de intervenciones realizadas por su gestión.

Un interés especial reporta la naturaleza de los casos estudiados desde el nivel de análisis micro del construccionismo porque corresponde a políticas públicas que podríamos denominar “duras”, tangibles, como lo son la obra pública y las finanzas públicas. Por ende, se puede decir que incluso en las políticas públicas tradicionalmente asociadas a enfoques sinópticos, cuya naturaleza las torna más fácilmente cuantificable, se constata que la justificación se construye mayoritariamente luego de la decisión (incluso la implementación) de la política.

Esta conclusión nos alejaría (en principio) de la presunción intuitiva de que un tipo de política sectorial está asociado a un tipo de metodología. Más precisamente, pondría en cuestión que las políticas sectoriales más “duras” se asocian a metodologías sinópticas o cuantitativas, mientras que las políticas sectoriales más “suaves” (como la política social, por ejemplo) lo hacen con metodologías antisinópticas o cualitativas.

Ambas metodologías se podrían utilizar indistintamente con el propósito de brindar razones para justificar las decisiones que se tomaron. En otras palabras, se puede hacer uso tanto de flujos de cajas, costo - beneficio, indicadores cuantitativos, modelos econométricos, etc., como de frases popularmente eficaces, imágenes, símbolos e íconos aglutinantes, etc., para justificar decisiones de política ya tomadas. Al igual que ocurre con los modelos econométricos, incluso los más sofisticados, la relación (la imputación de sentido) al final de cuentas es teórica y no matemática; en nuestro caso, la relación que conecta las metodologías (y los insumos provistos por ellas) con la decisión de política es argumental.

II. A MAYOR JERARQUÍA, MAYOR JUSTIFICACIÓN.

Ahora bien, una asociación que sí se podría aventurar (con la salvedad de la necesaria comprobación y testeo con mayores estudios) es que la relación argumental entre los insumos y la decisión cobra mayor presencia cuanto mayor jerarquía tiene la decisión tomada. La sospecha planteada en la selección de los casos de que el nivel de gobierno es una variable que influye en la argumentación, puede ser precisada con el término niveles jerárquicos de decisión, porque esta asociación se manifiesta incluso dentro de un mismo nivel de gobierno.

Se puede decir que, cuando hacemos jugar la variable niveles jerárquicos de decisión, encontramos que mientras más subimos en la jerarquía de los tomadores de decisión, la relación argumental (en especial, argumentos más intangibles y simbólicos) se presenta con mayor facilidad. En otras palabras e inversamente, en los niveles menos jerárquicos, pero principalmente más técnicos, la presencia de metodologías cuantitativas en las políticas sectoriales más duras se incrementa. La planificación de una obra pública o la ampliación del tendido eléctrico dan muestra de ello; de la misma manera que otros ejemplos más allá del presente trabajo como la planificación de los vuelos y frecuencias de un aeropuerto, las frecuencias y recorridos del sistema de transporte público.

Probablemente esta relación se explique porque mientras mayor nivel de agregación tenga una decisión, mayor cantidad y diversidad de auditorios se involucra. Por ende, tomadores de decisión en el mayor nivel jerárquico, como un Intendente, Gobernador o Presidente, necesariamente tienen que recurrir más a relaciones argumentales donde los símbolos, imágenes e íconos aglutinantes cobran mayor eficacia. A esos niveles de decisión, la política

con mayúsculas, es decir, aquella que refiere a la articulación de intereses y la organización de la sociedad, se hace más presente y demanda de justificaciones más comprensibles (popularmente entendibles) y comprensivas (de amplio alcance) .

III. CONSTRUIR UTILIDAD SOCIAL ANTES QUE MAXIMIZARLA.

Se hace difícil pensar las acciones de gobierno en los términos planteados por la planificación propia del centralismo de mediados del siglo XX, cuyo enfoque sinóptico enfatizaba en la planificación exhaustiva. Este enfoque sostenía que los fines de una política podían ser priorizados según las consecuencias que cada uno tenía, para luego escoger los medios óptimos en alcanzarlos, realizando de la manera más eficiente los fines propuestos. Sin embargo, es harto sabido que existen limitaciones de tiempo, recursos e información (Simon; 1947) que impiden una planificación *a priori* exhaustiva. También es sabido que las condiciones de la sociedad en general cambian luego de medio siglo y que, por lo tanto, las estrategias para gobernar deben ser distintas.

Estos cambios se ven reflejados en el cuestionamiento y la modificación de los supuestos que permitían que las dimensiones del problema público consideradas refieran a cuestiones primordialmente técnicas o presupuestales. Actualmente, se reconoce que las situaciones problemáticas a resolver por el gobierno incluyen aspectos de diferente naturaleza que brindan un carácter multidimensional a los problemas públicos e incrementan la complejidad en el manejo de la cosa pública. Esta situación hace que el cálculo y la previsión sean insuficientes y que se requieran estrategias de abordaje distintas.

La factibilidad como criterio de las decisiones de políticas significa atender al conjunto de restricciones al momento de elaborar una política pública. Hablar de restricciones (en plural) implica ir más allá de la restricción presupuestaria, no quedarse solamente con ella, y atender las restricciones de recursos (humanos, de tiempo, de información), administrativas, institucionales, constitucionales, políticas, sociales y culturales. Es en este sentido que la optimización por sí sola no es capaz de comprender la diversidad de restricciones y resulta insuficiente en la elaboración de las políticas.

Más aún cuando se observa que la solución determina el problema y no a la inversa. Cuáles son los instrumentos con los que dispone un gobierno para resolver un problema, qué porción de la situación problemática planteada en la agenda pública puedo resolver, cuánto más acotado debería ser el problema público definido por el gobierno para implementar una política pública que sea exitosa. Estas parecen ser preguntas ineludibles al momento de elaborar políticas públicas y que poco tienen que ver con la optimización.

Por eso se dice que la tradicional relación medios-fines se invierte. Los fines de las políticas públicas en realidad son establecidos una vez inventariados los medios de solución disponibles. En definitiva, la optimización da paso a la factibilidad como criterio en la toma de decisiones y la utilidad social es, antes que maximizada, construida por diferentes estrategias y mecanismos elaborados e implementados mayoritariamente desde el gobierno.

IV. LA DIRECCIONALIDAD DEL SENTIDO: DEDUCTIVO VS INDUCTIVO.

Resulta pertinente retomar el tema de la insistencia por parte de los funcionarios de imputar consistencia y coherencia al conjunto de intervenciones realizadas por su gestión. La coherencia en el conjunto de acciones llevadas a cabo en el marco de una política pública específica o de un gobierno entero es una preocupación siempre presente en la argumentación y justificación de los gobernantes. La referencia a conceptos y términos más generales, que engloben y permitan la imputación de un sentido determinado a las acciones implementadas, es un ejercicio deliberado, intencional, con el objetivo de evitar la contradicción. En consecuencia, la contradicción es considerada como una falta, un error o una debilidad en el ejercicio del gobierno por políticas públicas (más allá de las posibles implicaciones legales o administrativas que pudiera tener en cada caso).

Este tema adquiere mayor preponderancia cuando asumimos la posibilidad de un movimiento inductivo en la formulación de las políticas, en el sentido de que estas se elaboran en función de los instrumentos e indicadores con los que los gobiernos disponen y, recién posteriormente, adquieren sentido político ideológico determinado. Esto marca una diferencia importante entre los modelos analíticos desarrollados en este trabajo y otros modelos del enfoque construccionista, como aquellos propuestos por la escuela francesa, por ejemplo. En este último caso, parecería que el sentido se produce de arriba hacia abajo, de las

concepciones y representaciones hacia los instrumentos y tecnologías de gestión; vale decir, como cascada, el sentido irradia de modo descendente.

Por el contrario, en los modelos analíticos aquí desarrollados el sentido es más interaccionista, va y viene; lo conceptual y lo operativo, lo ideológico y lo práctico, se influyen mutuamente, incluso por momentos puede llegar a tener cierta preponderancia la incidencia operativa sobre las concepciones y representaciones (las líneas de acción y los indicadores disponibles condicionan los enfoques y la elaboración de la política pública misma). En definitiva, a diferencia de otros modelos también encuadrados dentro del construccionismo, los que están aquí desarrollados no son solo deductivos, son también inductivos e interaccionistas; y por esa misma razón, más pragmáticos y factibles.

V. ARGUMENTACIÓN, DEMOCRACIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS.

Resulta notorio que la argumentación en el análisis de políticas se potencia en un contexto de régimen democrático, con una sociedad civil consolidada y una agenda pública bien estructurada. Todos ellos tienen en común la existencia de un espacio público, condición sine qua non para que se desarrolle la discusión pública donde confluyen los distintos argumentos.

Argumentar en políticas públicas tiene que ver con dar razones y justificar una decisión de política pública. También se podría decir que se relaciona con “dar cuenta” y que dicha práctica es activada por la democracia y, en especial, las elecciones. Sería la rendición de cuentas en el sentido más básico y cotidiano, “dar cuenta” de las razones que motivaron y justifican una decisión de política pública.

La democracia, y la rendición de cuentas que implica, sería el dispositivo institucional que estaría explicando la intención constante de parte de los funcionarios de justificar las decisiones de política tomadas e imputar consistencia y coherencia al conjunto de intervenciones efectuadas durante su gestión. En el sentido más profundo, las justificaciones se dan tomando en cuenta los valores hegemónicos, mientras que en el sentido más laxo se dan considerando el estado de la opinión pública en el momento determinado que se hace el análisis.

Se podría decir que es una manera más comunicacional y menos burocrática de rendición de cuentas; incluso más gerencial, donde los funcionarios dan explicaciones de manera más rápida, flexible y directa. Del mismo modo, se puede decir que hay un razonamiento *simoniano* detrás de esto, ya que consiste en dar cuenta que la decisión ha sido sino la óptima la más satisfactoria, dadas las restricciones y posibilidades del lugar y el momento en que fue tomada.

VI. ARGUMENTACIÓN, PARTICIPACIÓN ORGANIZADA Y MEJORES DECISIONES.

La argumentación y el diálogo no refieren solamente a asuntos de gobernabilidad sino que también constituyen un modo de ilustración o información de las decisiones de políticas. La participación de los actores sociales en la discusión pública, la argumentación social, es un movimiento que muchas veces se deja de lado al concentrarse solo desde el lado gubernamental, pero que es sumamente importante para la ilustración de las políticas públicas en un contexto democrático.

Por una parte, la argumentación y el diálogo incluyen a los ciudadanos organizados que están involucrados o interesados en la situación problemática en cuestión, dándoles protagonismo en las decisiones, lo que naturalmente mejora la aceptación y legitimidad de las acciones gubernamentales. Por otra parte, la elaboración de la política mediante esta modalidad implica un mecanismo que proporciona información relevante y pertinente en relación a las situaciones que se quieren resolver.

Las diversas concepciones y soluciones provenientes de las distintas partes involucradas, como también el conocimiento y la experiencia que tienen en relación a la situación problemática, logran articularse y sintetizarse a través de la argumentación y el diálogo. Ante la imposibilidad práctica de la existencia de un actor completamente informado, capaz de encarar todo tipo de problemas y además resolverlos; la discusión, la consulta, la argumentación, el diálogo, se convierten en mecanismos indispensables para la elaboración de políticas propiamente públicas en un régimen democrático.

VII. LA CALIDAD DEL ARGUMENTO Y LOS CRITERIOS DE VALIDEZ.

La preeminencia de la argumentación en el análisis de políticas nos lleva a la cuestión sobre la calidad de los argumentos que se esgrimen en la discusión pública. ¿Todos los argumentos son igualmente válidos? ¿Qué requisitos debe cumplir un argumento para ser tenido en cuenta en las decisiones de políticas? Estas son algunas de las cuestiones que se plantean en torno a la calidad del argumento y que refieren especialmente a los criterios de validez.

Uno de los supuestos más importantes del construccionismo supone que la verdad es relativa, no absoluta y que, al igual que ocurre con la realidad, se construye mediando significados y representaciones sociales desde los cuales imputamos sentido a las acciones y las cosas. En consecuencia, lo verdadero da paso a lo verosímil: antes que verdaderos, los argumentos tienen que ser verosímiles, sobre todo deben ser creíbles. De allí la importancia que adquiere la retórica y el rescate de los sofistas en el análisis de políticas construccionista; de allí el carácter artesanal, en contraposición al científico, en el análisis de las políticas.

Naturalmente, el riesgo de este ejercicio es la demagogia. Cuando la argumentación deviene laxa y carece de fundamentos significativos, predominando las chicanas y artilugios de batalla discursiva, se corre el peligro de dejar de discutir las causas reales de los problemas públicos. En el otro extremo, el riesgo sería la tecnocracia, o sea, cuando la argumentación exige pasar airoso el filtro de métodos y conocimiento experto, se cierran las puertas a las mayorías, a la participación popular y democrática.

Por ende, se necesitan criterios de validez para resolver estos dilemas. Los criterios de validez son las pautas, reglas o juicios que establecen la verosimilitud o inverosimilitud de un argumento; son los principios que determinan cuál es el ángulo, aspecto o dimensión desde el cual se evalúa y pondera un argumento. Indudablemente son muchos y cambian según el problema que se discute, el tiempo y el lugar.

Una alternativa de solución sería una matriz de criterio múltiple, es decir, la coexistencia de diversos criterios de validez al mismo tiempo en la argumentación de las políticas. Incluso en espacios que en principio parecerían ser indiscutiblemente monolíticos o unidimensionales en

su criterio, como por ejemplo los laboratorios científicos, existe un comité de ética que introduce un criterio adicional y distinto.

Esta multiplicidad de criterios de validación está asociada a la multiplicidad de insumos que entran en juego en la discusión pública y tienen potencial para ser “valorados” por los decisores públicos y los diferentes auditorios. Insumos técnicos, científicos, políticos, sociales, simbólicos, económicos, etc. En definitiva, todo lo que constituye lenguaje en el sentido más amplio de la palabra.

En el caso de la Secretaría de Economía, por ejemplo, la eficiencia no era criterio suficiente para establecer la validez de los argumentos esgrimidos por los funcionarios, más allá de la rigurosidad técnica de las intervenciones implementadas. Por lo tanto, emergió la equidad como un criterio adicional para respaldar tanto internamente (ante el resto de los funcionarios del equipo de gobierno) como socialmente reformas tributarias estrictas y transformadoras.

Esto se ilustra también con los problemas ambientales que, como ya se dijo, son uno de los problemas públicos más complejos y donde a los criterios científico-técnico y legal se les suma mecanismos como las consultas populares o audiencias públicas, que introducen criterios populares y de aceptación pública. De esta manera, además de constatar la necesidad de matrices de criterio múltiple, deja en claro que ante la diversidad de preferencias y opiniones disímiles, la democracia sigue siendo el mejor mecanismo para arribar a consensos, promediando preferencias y logrando equilibrios.

VIII. LA IMPORTANCIA DE LO CUANTITATIVO.

Ante este panorama, lo cuantitativo cumple un rol determinante. La fortaleza de lo cuantitativo radica en su explicitación: se explicita cómo se conceptúa un indicador, de qué manera se mide y cómo impacta en el problema. Esta característica permite que el resto de los interesados o interlocutores tengan a su alcance qué se ha definido como problema y así discutir y proponer alternativas en consecuencia. El análisis costo beneficio es el mejor ejemplo de ello, de la misma manera que la utilización de indicadores, o el análisis de impacto de mejora regulatoria. En todos ellos hay un fuerte elemento de transparencia. La definición

es clara y precisa (está escrita), y está al alcance de todo aquel que lo solicite, contrariamente a decisiones de políticas con fundamentos ocultos o de difícil acceso para la ciudadanía.

El construccionismo debe evitar caer en el extremo de rechazar y no utilizar lo cuantitativo. Al final de cuentas, la conjugación de lo cuantitativo y lo cualitativo hace a la calidad del argumento. La síntesis de ambas partes fortalece las políticas públicas, ya que ni un extremo ni el otro se muestran suficientes para completar la verosimilitud que requieren los argumentos de una política pública. Por lo tanto, la propuesta superadora pasa por articularlos, por conjugarlos consistente y coherentemente, de modo que las razones que sustentan las políticas públicas sean sólidas y robustas. En definitiva, se podría decir que lo cuantitativo contribuye a que lo verosímil sea, además de creíble, confiable.

IX. INDICADORES DE EVALUACIÓN: POTENCIALIDADES Y AUSENCIAS.

Contar con indicadores de evaluación de impacto resulta recomendable debido al papel que cumplen en el ordenamiento de la discusión sobre la política pública. Su existencia permite, de alguna manera, que la discusión se ancle, evitando la dispersión y delimitando la pertinencia de los argumentos. Ordena la exposición de razones a favor y en contra de la política pública; también conjuga mediciones empíricas con juicios de valor. Los indicadores de evaluación coadyuvan a la confección de un lenguaje común que facilite la discusión; pretenden objetivarla al mismo tiempo que aportan en la tarea de equilibrar las demandas de la sociedad con las posibilidades del gobierno.

Ahora bien, no siempre se dispone de indicadores de evaluación. Esto plantea una limitación, especialmente para el modelo de análisis micro y su categoría “núcleo”, la cual considera los indicadores de evaluación de resultados e impactos como uno de los tres elementos constituyentes en la definición del problema público. Esta dificultad se expresa de distinta manera según nos situemos en el momento pre-decisional o post-decisional del construccionismo.

A priori, la ausencia de indicadores usualmente es saldada de una manera pragmática. Al momento de formular la política pública y construir el problema público, se utilizan los indicadores disponibles y al alcance de los tomadores de decisión. “Disponibles” en las

estadísticas existentes, sean de producción primaria o secundaria, por la misma jurisdicción u otra; “alcanzables”, en el sentido de ser conocidos por los formuladores de la política.

A posteriori, en cambio, la dificultad es mayor porque si no se tuvieron en cuenta indicadores al momento de la construcción del problema y formulación de la política será muy difícil hallarlos y más costoso construirlos, de modo que la definición del problema queda solo con dos de los tres elementos constituyentes. Esta ausencia es suplida, entonces, por otros tipos de indicadores, principalmente los de producto, que son los que inmediatamente le anteceden a los de resultados en la secuencia evolutiva de la evaluación⁴⁶.

X. POLÍTICAS BASADAS EN EVIDENCIA.

Una alternativa interesante en este sentido son las políticas públicas basadas en evidencia. Esta propuesta entiende que las decisiones de políticas deben estar mejor informadas a partir de la evidencia disponible (Sutcliffe y Court; 2006). La valoración de fondo es que las políticas basadas en la evidencia sistemática han producido mejores resultados, como por ejemplo, haber reducido la pobreza significativamente y mejorado el rendimiento económico en los países en desarrollo.

La meta entonces parece ser reemplazar las políticas basadas en las opiniones por un enfoque más riguroso y racional que incluye, evalúa críticamente y utiliza evidencia proveniente de investigaciones de calidad para informar la formulación e implementación de las políticas públicas (Sutcliffe y Court; 2006). Se trata entonces de evidencia basada en investigaciones, producto de cualquier esfuerzo sistemático para aumentar el conocimiento disponible (OCDE; 1981).

No obstante, aunque persigue incorporar evidencia y también mayor racionalidad en las decisiones de políticas, no escapa al juego de la política, ni tampoco lo desconoce. Sostiene que los gobiernos tienden a realizar juicios jerárquicos al elegir qué evidencia debe ser utilizada, dónde y cómo, y que estas decisiones a menudo están profundamente rodeadas de

⁴⁶ Sobre el supuesto que los tipos de evaluación de políticas públicas se clasifican en evaluación de recursos, procesos, productos, resultados e impactos, y responden a un proceso evolutivo siendo los dos últimos tipos los más avanzados y ambiciosos en el análisis de políticas.

suposiciones respecto de su validez y poder. De allí que, siguiendo con los autores, existen diferentes grados de ponderación de la evidencia, los cuales varían en función de la credibilidad de la fuente, su autonomía política, el tipo de dato y la metodología utilizada, entre otras muchas variables que pueden pesar en el juego político, como también y muy especialmente en su aplicabilidad.

Una parte importante de esta propuesta está familiarizada con las discusiones en torno a la vinculación entre el conocimiento y la política, como también a lo que se denomina *incidencia* en las políticas públicas. Desde esta perspectiva el conocimiento (la evidencia) sería el recurso a través del cual influir en las diferentes etapas del proceso de política pública. Dicho recurso es producido mayormente por centros de investigación, fundaciones y *think tanks* en general, los cuales son actores “parte” en el juego de la política. Las políticas basadas en evidencia aparecen entonces como una alternativa interesante a seguir siendo profundizada en el análisis de políticas en general y el construccionismo en particular.

XI. PARTICIPACIÓN DEL ESTADO EN LA GENERACIÓN DE EVIDENCIA.

Ahora bien, la evidencia no solamente proporcionaría más y mejor información para la toma de decisiones gubernamentales, iluminando las decisiones de políticas, sino que también traería luz a las situaciones problemáticas que se discutieran en el espacio público, esclareciendo la validez de las causas, definiciones y soluciones. Estas implicaciones resultan sumamente importantes para ordenar la discusión y la integración de la agenda pública. Más aún, cuando desde el enfoque construccionista se dice que los problemas públicos no son datos *a priori* sino que se construyen, que no son “encontrados” tal cual en la realidad y que son esencialmente diferentes de los problemas que tratan los científicos y algunos tipos de ingenieros.

En un régimen democrático, donde la infinitud de opiniones y el relativismo subjetivo que se produce en torno a los problemas públicos son moneda común, la información y la evidencia permitirían arbitrar y establecer la validez de las teorías causales y soluciones que se expusieran. La construcción de un *lenguaje* si no objetivo y racional, al menos *común* y *razonable*, sobre la base de premisas fundadas en evidencia, esclarecería los términos de la discusión y permitiría la comunicación más eficiente.

En este tipo de consideraciones se puede detectar cierta presencia del postulado primigenio de la “ciencia de políticas” relativo a la inquietud por un lenguaje común, que facilite la discusión y la contribución del conocimiento científico imprimiendo racionalidad al proceso de toma de decisiones. Solo que aquí no se trata ni de la racionalidad instrumental ni de la racionalidad política; antes bien, consiste en una racionalidad argumentativa, “dialógica” o “comunicativa” (donde además ni el conocimiento científico ni cualquier otro criterio pueden agotar por sí mismos la discusión pública).

En este aspecto surge la pregunta de cuál es la participación del gobierno en la construcción de la evidencia; qué tipo de informes produce, para quién y con quién. Tradicionalmente, las agencias públicas dedicadas a la producción de información lo hicieron desde el punto de vista de la estadística, quedando el conocimiento y la evidencia en manos de universidades o *think tanks*.

Actualmente, se plantea la posibilidad de contar con espacios en el mismo estado capaces de producir conocimiento e información en formato de evidencia, es decir, conocimiento e información útil desde el punto de vista de la agenda pública. Más aún, cuando los centros de investigación, fundaciones y *think tanks* en general muchas veces son actores parte en el juego político y la disputa de sentido en torno a la evidencia y situaciones problemáticas se intensifica.

Pues bien, el desafío aparece entonces con que esa información y conocimiento se procese como evidencia para que sea accesible desde la agenda pública y las decisiones de políticas. No se puede caer en el extremo del conocimiento puro académico, como tampoco en que la información de políticas se circunscriba a espacios de decisión inaccesibles para la ciudadanía. Hoy, al menos desde la postura del construccionismo, la utilidad de la información y el conocimiento se debate en qué tanto constituyen evidencia.⁴⁷

⁴⁷ Los mecanismos son diversos. Un caso ejemplar es la CONEVAL (Comisión Nacional de Evaluación), en México, donde la administración y dirección parte del Estado, pero quienes realizan los estudios y generan evidencia son actores de la sociedad civil (*think tanks*, centros de investigación, universidades, etc.).

XII. LA POLÍTICA (POLITICS) ES UNA VARIABLE INELUDIBLE EN LA FORMULACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS.

El papel de la *politics* en la elaboración de las políticas públicas es una necesidad cuyo reconocimiento se ha extendido considerablemente. Ya es momento de conceptualizar a la política como variable e incluirla en todo el proceso de las políticas públicas. No se trata de relegarla al momento de las discusiones y decisiones legislativas o de gabinete, para luego dar paso a la implementación mediante una administración falsamente asumida como técnica y apolítica. Tampoco se trata de considerarla como el *barro* que ensucia políticas públicas perfectamente diseñadas, técnicamente viables y económicamente eficientes.

Antes bien, se debe reconocer la política en todo momento para, en función de ello, trabajar sobre la anticipación, manejo y control de sus posibles manifestaciones y reacciones. Enfocarse en ello ayudaría, nada más y nada menos que, a la elaboración de políticas públicas ampliamente factibles con mejores probabilidades de realización exitosa.

XIII. LA DIMENSIÓN DISCURSIVA-JUSTIFICATIVA VS LA DIMENSIÓN DE ECONOMÍA POLÍTICA EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.

Uno de los riesgos o debilidades del enfoque construccionista, en especial de los modelos aquí desarrollados, consiste en concentrarse exclusivamente en la opinión pública, la comunicación y los argumentos, y perder de vista el papel de los actores que participan en el proceso de políticas públicas. En otras palabras, el riesgo está en que el enfoque priorice la dimensión discursiva y justificativa en desmedro de la economía política que subyace a todo proceso de políticas públicas.

En ocasiones, los caminos de la comunicación pueden ser distintos a los caminos de la dinámica y organización reales de las políticas públicas. Lo que los actores dicen en la agenda pública puede no estar reflejando cabalmente sus intereses y objetivos; de hecho, puede que lo que dicen tenga la intencionalidad de despistar la discusión hacia aspectos diferentes a los que realmente les interesa. El riesgo consecuente de esto sería que el análisis, al concentrarse prioritariamente en la dimensión discursivo-justificativa, en algunos casos pierda realismo.

Si bien la decisión teórica y metodológica de priorizar el discurso político en el análisis fue fundamentada anteriormente, esto no deja de representar un desafío importante. En ocasiones la separación entre la dimensión discursiva-justificativa y la dimensión de economía política podría acentuarse de tal manera que se correría riesgo de que el análisis pierda de vista u omita variables significativas para la explicación de lo que se argumenta. En definitiva, se debe lograr un frágil y nada fácil equilibrio entre qué se dice y quién lo dice.

XIV. QUÉ SE DICE VS QUIÉN LO DICE.

Otra manera de reflexionar sobre lo anterior es la tensión que se produce entre *qué* se dice y *quién* lo dice (Foucault; 1995). Incorporar los actores, sus intereses y estrategias, en el análisis construccionista puede ser conceptuado como poner atención en quién lo dice, quien argumenta, además de lo que se dice, del argumento en sí. No obstante, incorporar el quién y detenerse demasiado en él contiene ciertos riesgos que necesariamente deben ser tenidos en cuenta.

Uno de ellos es la descalificación. Desacreditar al oponente siempre ha sido una táctica común en el ámbito de la agenda pública. Consiste en derribar al oponente en la arena política, apuntar los cañones sobre el emisor antes que el mensaje. Es una táctica legítima en la comunicación política, de enorme utilidad para ejercer tanto el gobierno como la oposición. Sin embargo, el problema surge cuando se generaliza y se utiliza en exceso, porque evita profundizar sobre los problemas públicos, sobre cuáles son sus causas y generar soluciones, afectando la esencia misma del análisis de políticas que es resolver problemas públicos.

Con la descalificación del emisor, se evita permanecer en la cuestión y discutirla; el tema es desplazado y el centro de la discusión pasa a serlo el emisor, quien ha emitido o planteado la situación problemática. No importa si ha sido o no esclarecedor, valioso o trascendente lo que haya sido dicho; su contenido es prácticamente desechado conjuntamente con el emisor. Al matar el mensajero, automáticamente se mata el mensaje.

Y el “que” se dice es muy importante para el análisis de políticas. Es el hecho en sí, el hecho a juzgar. El “qué” cosifica, materializa la cuestión sobre la que se está discutiendo. La cuestión se objetiva y pierde, de alguna manera, conexión con el emisor, adquiriendo vida propia. El

qué tiene que ver con poner en escena una situación problemática, una idea, un hecho, para que sea juzgado en el espacio público. Tiene que ver con juzgar “la cosa”, juzgar el hecho.

Desde el análisis de políticas, esto implica profundizar la situación problemática, desmenuzarla, analizarla, evaluar sus causas y consecuencias, en definitiva, cómo solucionarla. Se está de acuerdo con que diversos intereses entran en juego en la definición de un problema público, como también que es bueno explicitarlos. No obstante, es necesario establecer criterios objetivos, racionales, de ponderación de los diferentes argumentos para finalmente definir el problema en términos operativos y aceptables.

Este dilema no es nuevo. En el Siglo V a.c., Sócrates discutía con los sofistas cuestiones que presentan alguna similitud. Mediante la mayéutica, el filósofo inducía a sus oponentes a definir una cuestión y, por ende, darle contenido. De ese modo se establecía la esencia de la cosa. Y llegar a la esencia de la cuestión (al menos para el análisis de políticas y el papel protagónico que tiene la construcción del problema) no es poca cosa.⁴⁸

El problema surge cuando la “descalificación” deja de ser una táctica utilizada eventualmente o para sortear incomodidades políticas de ocasión (como por ejemplo, las “chicanas”) y pasa a ser la táctica generalizada en la discusión de los asuntos públicos. Pobreza, inflación, informalidad, energía, calidad educativa, seguridad, cohesión social, todos ellos son problemas, independientemente de quienes los plantean o los miden, y existe la necesidad de resolverlos. Y para resolverlos, antes que nada deben ser definidos.

Sin problemas definidos no hay posibilidad alguna de que existan políticas públicas, es decir, políticas que ataquen cuestiones que son considerados problemas para el modelo de desarrollo de la sociedad, para el conjunto de la polis. El construccionismo, en especial los modelos aquí desarrollados, parece haber priorizado el “qué” se dice sobre el “quién” lo dice. Pues bien, el desafío es incorporar el quién lo dice sin caer en sus excesos, en definitiva, encontrar el justo equilibrio entre uno y otro.

⁴⁸ Paradójicamente, Sócrates fue destituido de la escena pública mediante la descalificación. Se lo juzgó por su vida privada, que concluyó con el conocido final de la ingesta de cicuta.

XV. UNA TEORÍA SOCIAL DE FONDO.

Otra posibilidad es que quizás la respuesta a este tipo de cuestiones provenga de otro lado, concretamente, la necesidad de precisar la teoría social de fondo del construccionismo como enfoque en el análisis de políticas. Según sea el caso, se podría decir que es el pluralismo o neopluralismo, pero también el neopopulismo de Ernesto Laclau o cualquier otra teoría que encuadre en el post-estructuralismo y la teoría del discurso, de la misma manera que la fenomenología, la hermenéutica y las teorías interpretativas.

En definitiva, sería de gran utilidad contar con matrices, cuadros o tipologías que identifiquen y ordenen las distintas teorías sociales que hoy podrían estar subyaciendo al enfoque construccionista con presupuestos ontológicos y epistemológicos diversos. Es sabido que cuanto más se aclaran estos presupuestos, mayor consistencia y robustez tendrá un enfoque en las ciencias sociales.

XVI. SESGO EXITISTA.

Un cuestionamiento que surge del enfoque construccionista, en los modelos de análisis aquí desarrollados, es que tendería a prestar atención principalmente a lo que contribuye positivamente a la consistencia y coherencia del argumento, desatendiendo aquello que lo hace negativamente. El enfoque orientaría el trabajo de investigación del analista hacia aquellos insumos que condicen el argumento nuclear de la política pública o el gobierno, lo cual sesgaría el análisis hacia un argumento contundente y con la menor cantidad de fisuras.

Sin dejar de reconocer la veracidad del cuestionamiento, se debe decir que metodologías reconocidas y de amplio consenso internacional, entre ellas el marco lógico, e incluso el proceso de política pública mismo planteado por el enfoque secuencial, también incurrirían en este sesgo, lo que trasladaría el cuestionamiento al análisis de políticas en su conjunto. No se debe olvidar que el análisis de políticas trata con problemas públicos concretos, los cuales (como ya se ha dicho) son muy distintos a los problemas de investigación y cuya orientación hacia la acción, hacia la intervención, está en su matriz de origen y siempre presente.

XVII. PRECONCEPTOS DEL ANALISTA.

Una cuestión ciertamente más metodológica es el papel del analista en la imputación de sentido de las relaciones, causalidades, etc. Al ser el proceso de análisis de la política en parte importante inductivo, el papel del analista es determinante, en el sentido de los preconceptos y nociones previas con las cuales aborda la política pública en cuestión. En muchas ocasiones, los funcionarios tienen una formación distinta a la formación académica de los analistas, vale decir, confrontan dos lenguajes diferentes. Uno es el lenguaje académico, el otro es el de gestión.

El papel de analista se activa al momento de imputar sentido, encontrar relaciones y causalidades, en el momento mismo de conceptualizar una realidad político-administrativa que para el funcionario tiene aspectos de practicidad y operatividad. Del lado del analista, siempre habrá un esfuerzo por conceptualizar, por teorizar. Esto también tiene que ver con el proceso mismo de análisis basado en la inducción. Esto puede estar intensificado también por la estrategia de análisis de la *grounded theory*. Para fundar teoría, a través de la inferencia inductiva, adquieren un papel determinante los preconceptos y nociones previas con las cuales el analista aborda la política pública. Sin dudas que esta es una salvedad que pertenece a la estrategia metodológica misma, que es inherente a ella, pero es innegable que incide en el análisis. Es una salvedad que viene con la metodología cualitativa y confronta el discurso del analista con el discurso de los funcionarios.

Esta situación demanda del analista un esfuerzo importante en términos de despojarse de sus preconceptos, como también lo exige la metodología cualitativa en general. Pero más importante aún es que el analista esté nutrido de experiencia concreta en gestión pública, de modo que haga más efectiva la interpretación del discurso del funcionario y obtenga así un análisis de mejor calidad, más rico y comprehensivo. Se dice esto porque la búsqueda de consistencia y coherencia puede conllevar el riesgo de buscar contradicciones en el discurso del funcionario, pero contradicciones evaluadas desde el discurso académico, lo que puede degenerar en la imposición de un discurso sobre el otro. Esta salvedad implica, en definitiva, un equilibrio sutil al momento de interpretar y analizar la política pública en cuestión.

XVIII. PREFERENTEMENTE GOBIERNOS QUE TERMINAN.

Otra limitación que se puede adjudicar en especial a los modelos de análisis aquí desarrollados es que se aplican con mayor facilidad a gestiones de gobierno que terminan. Este cuestionamiento no solo es razonable sino también aceptable. Naturalmente, un gobierno que está culminando su mandato, transcurriendo el último tramo de su periodo de gobierno, tiene una mayor predisposición a significar y dar sentido a todo lo realizado.

Incluso, esto se explica por cuestiones operativas del análisis post-decisional, ya que al haber transcurrido el periodo de gobierno, los funcionarios responsables dispondrán de mayor información. Lógicamente, esto no ocurre en un principio del periodo de gobierno, donde muchas de las políticas (sino la mayoría) están en un grado evolutivo de idea-proyecto.⁴⁹

XIX. CONSENSO EN TORNO A LA DEFINICIÓN DEL PROBLEMA Y LARGO PLAZO.

El largo plazo ha sido tradicionalmente abordado desde perspectivas institucionales y neoinstitucionales cuya premisa principal puede resumirse en que la calidad institucional es la condición necesaria para lograr políticas de largo plazo. Ahora bien, surge la pregunta cómo se logra el largo plazo en países cuya calidad institucional es demasiado baja y la institucionalidad formal es débil. Y allí es donde el enfoque construccionista, en sus diferentes versiones, tiene mucho por decir.

Cuando las instituciones políticas formales son débiles, los actores sociales y políticos (y la voluntad de los mismos) cobran singular importancia. La participación y el involucramiento principalmente por parte de aquellos ciudadanos organizados e interesados por las situaciones problemáticas en cuestión, proporcionan cierta garantía de que los problemas públicos continúen siendo atendidos y, por ende, las políticas públicas se sostengan. En este sentido, una respuesta alternativa a la calidad institucional para conseguir políticas públicas de largo plazo es que en países donde la institucionalidad formal es débil los acuerdos y las alianzas

⁴⁹ No obstante, vale resaltar la capacidad de anticipación y utilidad pre-decisional (como se verá en el último apartado) que implican los elementos constituyentes de la definición del problema, como también lo hace la categoría deductiva-prospectiva de la visión de gobierno.

entre los actores determinantes del desarrollo del país, las coaliciones, son la variable más importante.

Para aclarar la idea se puede recurrir a autores como Camou (2001), quien sostiene que la gobernabilidad depende de una serie de ‘acuerdos’ básicos entre las elites dirigentes en torno a las ideas y valores que conforman ‘modelos’ de orientación política; las reglas e instituciones del juego político o los mecanismos operacionales para la agregación de intereses y la toma de decisiones que, en un nivel más amplio, configuran el régimen político; y los acuerdos en torno al papel del Estado y sus políticas como las políticas económicas y las políticas sociales. Según el autor, estos acuerdos actúan como condición necesaria para la existencia de niveles adecuados de gobernabilidad, porque otorgan mayores márgenes de previsibilidad al comportamiento de los distintos actores sociales.

Llevando el razonamiento a los términos del presente trabajo, se puede decir que el consenso en torno a la definición del problema contribuye a que el núcleo de la política pública se preserve y que el cambio de gobierno no eche por la borda la política pública al respecto. De la misma manera, consenso en torno a la visión estratégica de gobierno también conlleva una mayor probabilidad de que las políticas públicas continúen. Y esto ocurre en todas las versiones del enfoque construccionista, siendo que la dinámica del cambio y la permanencia están presentes en la mayoría de las teorías.

XX. LA CAPACIDAD HEURÍSTICA (Y NORMATIVA) DEL ENFOQUE CONSTRUCCIONISTA.

Una cuestión en relación a los modelos analíticos aquí desarrollados es que, comparativamente con otros modelos que se ocupan de la dimensión cognitiva, al atender en menor medida las coaliciones o las redes quizás sean explicativamente menos ambiciosos, pero al mismo tiempo ganan en practicidad y capacidad de intervención, siendo normativamente más útiles. Esta cuestión es un dilema clásico en la historia del análisis de políticas, pero también de las ciencias sociales en general: profundidad en la interpretación y el análisis vs capacidad de intervención y recomendación práctica (Pfeffer; 1992).

Pues bien, los modelos de análisis aquí desarrollados, atentos a la debilidad práctica y heurística del enfoque construccionista, buscan contribuirle con el componente normativo del análisis de políticas. Por esto, se puede decir que el enfoque construccionista es ecléctico; conjuga cuestiones de sinópticos y cuestiones de antisinópticos. Primordial y originariamente antisinóptico, pero también con componentes normativos, prescriptivos, pre-decisionales. La humilde contribución de esta tesis es contribuir con este aspecto heurístico y de anticipación al enfoque construccionista, darle un carácter normativo a un enfoque que es reconocido por su densidad teórica y su capacidad explicativa, pero que, justamente por su énfasis en las ideas y elementos intangibles, presenta dificultades al momento de orientar la acción.

La interdependencia entre solución y problema ilustra esta cuestión. Se invierte la lógica medios y fines, por ende, es esencialmente antisinóptico. No obstante, está la posibilidad de hacer un inventario de cuáles son las soluciones disponibles al alcance del gobierno, para construir el problema de manera tal que su resolución sea (premonitoriamente) exitosa. Con la categoría de núcleo, se dice que para construir un problema se tienen que inventariar cuáles son las soluciones disponibles, los indicadores y un enfoque argumentativo. Y de esa manera se puede formular, elaborar una política pública desde este enfoque. Hay un componente pre-decisional, de anticipación, de la misma manera que lo hay con la categoría deductiva-prospectiva de la visión de gobierno.

Lo que dice este trabajo es que la cuestión simbólica, la dimensión cognitiva, también se puede pensar anticipadamente, también se puede planificar. De alguna manera, tanto Muller como Surel comienzan con esta tarea al hablar de los mediadores que construyen los referenciales; o Majone, cuando expone al analista como artesano y constructor de argumentos. En el mismo sentido que estas teorías, a lo largo de este trabajo se ha dejado traslucir cierto carácter maleable de la dimensión cognitiva, siendo en consecuencia necesario comenzar a dotar de alguna sistematicidad al enfoque construccionista, y en especial de herramientas.

Se podría hablar incluso de retomar la intención primigenia de Laswell de conjugar el conocimiento “en” y el conocimiento “de” la política pública. Luego de las discusiones producto de la bifurcación de Laswell entre sinópticos y antisinópticos, trituradores de números y politiqueros, el esfuerzo por conjugar ambas dimensiones del análisis de políticas

parecería haber quedado en el olvido. Lo normativo y lo descriptivo, la recomendación para la acción y la profundidad en el análisis, son términos que pueden generar tensión, porque compiten. Sin embargo, esta tensión no implica necesariamente abandonar esfuerzos por sintetizarlos.

En resumen, desde el construccionismo también se puede panificar, anticipar, tomar decisiones a priori. No de la manera extrema como lo planteaban los sinópticos, claro está (mucha agua ha corrido bajo el puente), pero sí como una cuestión más novedosa, original y contemporánea, donde lo simbólico, las imágenes, las emociones, llegaron para quedarse, y desde el análisis de políticas se debe encontrar la manera (lo más sistemática y metódicamente posible) de cómo trabajar estas cuestiones para poder formular políticas públicas exitosas.

En el presente trabajo se anexa una guía para la formulación de políticas públicas desde el enfoque construccionista (véase Anexo I), que justamente intenta proporcionar una orientación para la elaboración de políticas a priori, sobre la base de los postulados construccionistas.⁵⁰ De esta manera, los modelos analíticos desarrollados proporcionan capacidad heurística al enfoque, contribuyendo a balancear el actual desequilibrio entre teoría y práctica.

⁵⁰ Dicha guía ha sido utilizada por gobiernos locales en la Provincia de Córdoba para la elaboración de políticas de prevención de la drogadicción en el marco del Programa para Gobiernos Locales sobre Gestión Pública y Consumo Problemático de Drogas del Instituto Federal de Gobierno de la Universidad Católica de Córdoba (UCC), como también por funcionarios públicos cursantes de la Maestría en Gestión Política de la Facultad de Ciencia Política y RRII de la misma Universidad.

BIBLIOGRAFÍA

- ALVIRA MARTÍN, FRANCISCO (2002): *Metodología de la evaluación de programas*, Colección “Cuadernos metodológicos”, Centro de investigaciones Sociológicas (CIS).
- ANDERSON, JAMES (1975): *Public Policy-Making*, Holt Reinhart and Winston Inc., USA.
- AGUILAR VILLANUEVA, LUIS (2007) *Gobernanza y gestión pública*, Fondo de Cultura Económica, España.
- _____ (1997): “Introducción”, en *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, MAJONE, GIANDOMENICO, Ed. Fondo de Cultura Económica, México.
- _____ (1993a): “Estudio introductorio” en *Problemas públicos y agenda de gobierno*, AGUILAR VILLANUEVA, LUIS (comp.), Ed. Miguel Ángel Porrúa, México.
- _____ (1993b): “Estudio introductorio” en *La Implementación de las políticas*, AGUILAR VILLANUEVA, LUIS (comp.), Ed. Miguel Ángel Porrúa, México.
- _____ (1992a): “Estudio introductorio” en *El estudio de las políticas públicas*, AGUILAR VILLANUEVA, LUIS (comp.), Ed. Miguel Ángel Porrúa, México.
- _____ (1992b): “Estudio introductorio” en *La hechura de las políticas*, AGUILAR VILLANUEVA, LUIS (comp.), Ed. Miguel Ángel Porrúa, México.
- BARDACH, E. (1977): *The Implementation Game*, MIT Press, Cambridge.
- BERMAN, P. (1978): “The Study of Macro and Micro-Implementation”, en *Public Policy*, vol. 26, n.2, 1978, pp. 1578-184.
- BM, CEPAL e IDEA (2002): *Marco integral de desarrollo. Mesas redondas sobre la experiencia de países latinoamericanos de ingresos medios. Lecciones e implicaciones*, Secretaría del Marco Integral de Desarrollo, Banco Mundial.
- BM y OCDE (2002): *Foro internacional sobre visiones y estrategias, realizado en la Escuela KDI de Política y Gestión Pública*, Banco Mundial.

- BOSSO, CHRISTOPHER (1994): "The Contextual Bases of Problem Definition", en *The Politics of Problem Definition. Shaping the Policy Agenda*, ROCHEFORT, DAVID Y COBB, ROGER (eds.), University Press of Kansas, USA.
- BRIONES, GUILLERMO (1998) *Métodos y Técnicas de Investigación para las Ciencias Sociales*, Ed. Trillas, México.
- CABRERO, ENRIQUE (2005), *Acción pública y desarrollo local*, Fondo de Cultura Económica, México.
- _____ (2004): "Capacidades institucionales en gobiernos subnacionales de México. ¿Un obstáculo para la descentralización fiscal?", *Revista Gestión y Política Pública*, segundo semestre, año/vol. XIII, número 003, CIDE, D.F. México, pp. 753-784.
- CABRERO, ENRIQUE; ISELA ORIHUELA Y ALICIA ZICCARDI (2004) *Ciudades competitivas ciudades cooperativas: conceptos claves y construcción de un índice para ciudades mexicanas*, Documento de Trabajo 139 DAP CIDE, México, D.F.
- CAMOU, A. (2006): "El Saber detrás del Trono. Intelectuales-expertos, tanques de pensamiento y políticas económicas en la Argentina democrática (1985 – 2001)", en *Think tanks y políticas públicas en Latinoamérica. Dinámicas globales y realidades regionales*, A. GARCÉ Y G. UÑA (comps.), Ed. Prometeo, Buenos Aires.
- _____ (2001): "Estudio preliminar", en *Los desafíos de la gobernabilidad*, A. CAMOU (comp.), FLACSO /UNAM/Plaza y Valdés, México.
- CEJUDO, GUILLERMO (2008): "Discurso y políticas públicas: enfoque constructivista", Documento de Trabajo del CIDE, Número 205, México.
- CHAQUÉS BONAFONT, L. (2004): *Redes de políticas públicas*, Ed. CIS-Siglo Veintiuno, Madrid.
- CHILD, JOHN (1973): "Predicting and Understanding Organization Structure", en *Administrative Science Quarterly*, Vol. 18, No. 2, (Jun., 1973), pp. 168-185.
- COHEN, MICHAEL D., MARCH, JAMES G. Y OLSEN, JOHAN P. (1972): "A Garbage Can Model of Organizational Choice", en *Administrative Science Quarterly*, Vol. 17, No. 1. (Mar., 1972), pp. 1-25.
- COBB, ROGER; ROSS, JENNIE-KEITH Y MARC HOWARD ROSS (1976): "Agenda Building as a Comparative Political Process", en *The American Political Science Review*, Vol. 70, No. 1, (Mar., 1976), pp. 126-138.

- CRIGLER, ANN (1996): "Introduction: Making Sense of Politics; Constructing Political Messages and Meanings", en *The Psychology of Political Communication*, CRIGLER, ANN (comp.), The University Michigan Press, Michigan.
- DEL RÍO, P.; ECHART ORÚS, N.; PÉREZ ALAEJOS, M. (2004): "La Interpretación en ciclos cortos y largos de la Comunicación Política", en *Las campañas electorales y sus efectos en la decisión del voto. Vol. II La Campaña electoral de 2000: partidos, medios de comunicación y electores*, CRESPO, ISMAEL (ed.), Valencia: Tirant Lo Blanch.
- DONOSO TORRES, ROBERTO (1999): *Mito y Educación*, Espacio Editorial, Buenos Aires.
- DYE, THOMAS (1983): *Who's Running America? -- The Reagan Years*, 3rd edition. Englewood Cliffs NJ: Prentice-Hall.
- _____ (1976): *Policy Analysis: What Governments Do, Why They Do It, and What Difference It Makes*, University of Alabama Press, USA.
- EDELMAN, MURRAY (1991): *La construcción del espectáculo político*, Ed. Manantial, Buenos Aires.
- ELDER, CHARLES Y COBB, ROGER (1993) "Formación de la agenda. El caso de la política de ancianos", en *Problemas públicos y agenda de gobierno*, LUIS AGUILAR VILLANUEVA (comp.), Ed. Miguel Ángel Porrúa, México.
- ELMORE, RICHARD (1979-80): "Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decision", en *Political Science Quarterly*, vol. 94, núm., 4, 1979-80, pp. 601-616.
- _____ (1978): "Organizational models of Social Program Implementation" en *Public Policy*, vol. 26, n.2, 1978, pp. 185-228.
- FOUCAULT, MICHEL (1995): *Nietzsche, Freud, Marx*, Ed. El cielo por asalto, Buenos Aires.
- GARSÓN, DAVID (1992): "De la ciencia de políticas al análisis de políticas: veinticinco años de progreso", en *El estudio de las políticas*, LUIS AGUILAR VILLANUEVA (comp.), Ed. Miguel Ángel Porrúa, México.
- GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE CATAMARCA (2011a): "Agenda estadística 2010", Secretaría General de la Gobernación - Subsecretaría de Planificación - Dirección Provincial de Estadísticas y Censos del Gobierno de la Provincia de Catamarca.

- _____ (2011b): *“Informe en obras públicas por contratación en la Provincia de Catamarca, periodo 2004-2010”*, Subsecretaría de Infraestructura Pública del Ministerio de Obras y Servicios Públicos de la Provincia de Catamarca.
- _____ (2011c): *“Síntesis de situación y evolución social de Catamarca 2010”*, Secretaría General de la Gobernación - Subsecretaría de Planificación - Dirección Provincial de Estadísticas y Censos del Gobierno de la Provincia de Catamarca.
- _____ (2011d): *“Síntesis de situación y evolución social de Catamarca 2011”*, Secretaría General de la Gobernación - Subsecretaría de Planificación - Dirección Provincial de Estadísticas y Censos del Gobierno de la Provincia de Catamarca.
- _____ (2011e): *“Plan Energético Provincial – PEP-2008-2010”*, Subsecretaría de Obras y Servicios Públicos, Ministerio de Obras y Servicios Públicos de la Provincia de Catamarca.
- _____ (2011f): *“Plan Energético Provincial – PEP-2011-2013”*, Subsecretaría de Obras y Servicios Públicos, Ministerio de Obras y Servicios Públicos de la Provincia de Catamarca.
- _____ (2010): *“Setenta y cinco (75) Aniversario de la creación de Vialidad Provincial Catamarca 1932 – 2007”*, Administración General de Vialidad Provincial, Ministerio de Obras y Servicios Públicos de la Provincia de Catamarca.
- _____ (2009): *“Plan Estratégico Territorial de la Provincia de Catamarca, Informe de avance, Año 2008”*, Gobierno de la Provincia de Catamarca.
- GUERRERO, P; MARTÍN, J. Y ZOVATTO, D. (2005): *Las Visiones de País Importan: lecciones de experiencias exitosas de desarrollo*, Banco Mundial, CEPAL e IDEA Internacional. Costa Rica.
- GIRARDET, RAOUL (1999): *Mitos y Mitologías Políticas*, Ed. Nueva Visión, Buenos Aires.
- HABERMAS, JÜRGEN (1999). *Teoría de la acción comunicativa. Racionalidad de la acción y racionalización social. Vol. I*, Taurus, Madrid.

- HALL, PETER (1993): “Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain”, en *Comparative Politics*, Vol. 25, No. 3 (Apr., 1993), pp. 275-296.
- HAY, COLIN (2002): *Political Analysis. A Critical Introduction*; Palgrave Macmillan, Hampshire y Nueva York.
- HELD, DAVID (1990): *Modelos de democracia*, Alianza Editorial, Madrid.
- HILL, M. Y HUPE, P. (2002): *Implementing Public Policy*, Thousand Oaks: Sage Publications.
- HOOD, CHRISTOPHER Y JACKSON, MICHAEL (1997): *La argumentación administrativa*, Fondo de Cultura Económica, México D.F.
- JONES, CHARLES O. (1970): *An introduction to the study of Public Policy*, Duxbury Press, USA.
- KINGDON, J. W. (1995): *Agendas, alternatives, and public policies*; Longman, New York.
- KUHN, THOMAS (1970): *The Structure of Scientific Revolutions*, University of Chicago Press, Chicago.
- LAKATOS, IMRE (1983): *La metodología de los programas de investigación científica*; Alianza, Madrid.
- LARDONE, MARTÍN Y ROGGERO, MARCOS (2010): *Estudio sobre monitoreo y evaluación de la incidencia de la investigación en políticas públicas de Institutos de Investigación de Políticas (IIPs) de la región*; GDNet y CIPPEC, Bs As.
- LASWELL, HAROLD (1992a): “La orientación hacia las políticas”, en LUIS AGUILAR VILLANUEVA, *El estudio de las políticas*, Ed. Miguel Ángel Porrúa, México.
- _____ (1992b): “La concepción emergente de las ciencias de políticas”, en LUIS AGUILAR VILLANUEVA, *El estudio de las políticas*, Ed. Miguel Ángel Porrúa, México.
- _____ (1956): *The decision process: seven categories of functional analysis*, University of Maryland Press; College Park, Maryland.
- LINDBLOM, CHARLES (1999): *Democracia y Sistema de Mercado*, FCE y Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública, Universidad Autónoma de Hidalgo, México.

- _____ (1991): *El Proceso de Elaboración de las Políticas Públicas*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.
- LIJPHART, AREND (1971): “Comparative Politics and the Comparative Method”, en *The American Political Science Review*, Vol. 65, No. 3 (Sep., 1971), pp. 682-693.
- LIPSKY, M. (1980): *Street- Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*, Russell Sage, New York.
- MAJONE, GIANDOMENICO (1997): *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, FCE, México.
- MACHINEA, JOSÉ LUIS (2005): “Competitividad y bienestar: balanceando el corto y el largo plazo. ¿Cómo pueden enfrentar los gobiernos las necesidades de corto y mediano plazo sin sacrificar los objetivos de desarrollo a largo plazo?”, en *Las Visiones de País Importan: lecciones de experiencias exitosas de desarrollo*, GUERRERO, PABLO Y OTROS, Costa Rica: Banco Mundial, IDEA Internacional, CEPAL.
- MACHIAVELLI, NICCOLÒ (2004): *El Príncipe*, Biblioteca Nueva.
- MARSH, D. Y RHODES, R.A.W. (1992): “Policy Communities and issue networks: Beyond typology”, en *Policy Networks in British Government*, MARSH D. Y RHODES, R.A.W. (eds.), Oxford University Press, Oxford, pp. 249-287.
- MARTÍNEZ NOGUEIRA, R. (2002): “Las administraciones públicas paralelas y la construcción de capacidades institucionales: la gestión por proyecto y las unidades ejecutoras”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia* N° 24, octubre, Caracas.
- MARTINÓN QUINTERO, RUTH (2006): “La incorporación de las ideas al análisis de políticas públicas en el marco de las coaliciones promotoras”, *Revista Gestión y Política Pública*, volumen 16. N° 2, 2 semestre de 2007, pp. 281-318.
- MENY, YVES Y THOENIG, JEAN; (1992): *Las políticas públicas*, Ed. Ariel, Barcelona.
- MERINO, MAURICIO (2006): *Seminario de Políticas Públicas, Programa de Maestría en Administración y Políticas Públicas*, CIDE, México.
- _____ (2005): “La importancia de las rutinas (marco teórico para una investigación sobre la gestión pública municipal en México)”, *Documento de trabajo* N° 160, CIDE, México.

- MOORE, MARK H. (1993): "Anatomía del problema de la heroína: un ejercicio de definición de problemas", en *Problemas públicos y agenda de gobierno*, LUIS AGUILAR VILLANUEVA, Ed. Miguel Ángel Porrúa, México.
- MULLER, PIERRE (2006): *Las políticas públicas*, Editorial Universidad Externado de Colombia, Bogotá, segunda edición, traducción de Jean – Francois Jolly y Carlos Salazar Vargas a partir de *Les politiques*, Presses Universitaires de France, collection *Que sais-je?* No 2354, Sixieme edition, mai 2006, 12 de febrero de 2006. Bogotá.
- NOGUERA, FELIPE (2002): "La campaña permanente", en *Estrategias de Comunicación para Gobiernos*, IZURIETA, ROBERTO; PERINA, RUBEN Y ARTERTON, CH., La Crujía Ediciones, Buenos Aires.
- OCDE (1981): *The Measurement of scientific and technical activities: Proposed Standard Practice for Surveys of Research and Experimental Development (Manual Frascati)*, OCDE, París.
- OSPINA, S. (2002): "Construyendo capacidad institucional en América Latina: el papel de la evaluación como herramienta modernizadora", presentado en VII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública. Lisboa, Portugal. 8 al 11 de octubre, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).
- OSZLAK, OSCAR (2005): "State Bureaucracy: politics and policies", en *The handbook of Political Sociology*, JOHN ALFORD Y OTROS (comp.), Cambridge University Press, Nueva pp. 483 – 505.
- OSZLAK, OSCAR Y O'DONNELL, GUILLERMO (1981): *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una agenda de investigación*, Documento de G.E. CEDES/CLACSO N° 4, publicado por el Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Buenos Aires.
- OSZLAK, O. Y ORELLANA, E. (1993): "El Análisis de la Capacidad Institucional: Aplicación de la metodología SADCI", consultado el 14 de junio de 2014 en (www.top.org.ar)
- PAISLEY, WILLIAM (1981): "Public Communication Campaigns: The American Experience", en *Public Communication Campaigns*, RICE, RONALD Y PAISLEY, WILLIAM, Sage Publications Inc.; California, USA.

- PFEFFER, J. (1992): *Organizaciones y teoría de las organizaciones*, Fondo de Cultura Económica, México.
- PRESSMAN, J.L. Y WILDAVSKY, A. (1973): *Implementation*, Berkeley University Press, Berkeley.
- PUERRO-SOCARRÁS, JOSÉ (2007): “La dimensión cognitiva de las políticas públicas. Interpelación politológica”, en *Revista Ciencia Política*, N° 3, (enero-junio 2007), pp. 30-57.
- REPETTO, FABIÁN (2004): *Capacidad estatal: requisito para el mejoramiento de la política social en América Latina*, Documento de Trabajo del INDES, Julio de 2004, Serie de documentos de trabajo I-52, BID.
- _____ (2003): “Capacidad Estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina”, VIII Congreso internacional del CLAD, Panamá.
- RIORDA, MARIO y ROGGERO, MARCOS (2009): “Visión de gobierno. Construccinismo y gestión política”, IX Congreso Nacional de Ciencia Política, Ciudad de Santa Fe, 19 al 22 de agosto de 2009.
- RIORDA, MARIO (2006): “Hacia un modelo de comunicación gubernamental para el consenso” en *La construcción del consenso. Gestión de la comunicación gubernamental*, ELIZALDE, LUCIANO; FERNÁNDEZ PEDEMONTE, DAMIÁN Y RIORDA, MARIO, La Crujía Ediciones, Argentina.
- _____ (2004a): “Mitos y política: estilos comunicativos de los gobernadores cordobeses (1983-2003)”, en *Estudios*, N° 15, Otoño, Centro de Estudios Avanzados, Universidad Nacional de Córdoba.
- _____ (2004b): “Racionalismo electoral municipal”, en *Studia Politicae*, N° 2, Verano, EDUCC, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Católica de Córdoba.
- RITTEL, HORST W. J. Y WEBBER, MELVIN (1993): “Dilemas de una teoría general de planeación”, en *Problemas públicos y agenda de gobierno*, LUIS AGUILAR VILLANUEVA, Ed. Miguel Ángel Porrúa, México.
- ROCHEFORT, DAVID Y COBB, ROGER (1994): “Problem Definition: An Emerging Perspective”, en ROCHEFORT, DAVID Y COBB, ROGER (eds.) *The Politics of Problem Definition. Shaping the Policy Agenda*, University Press of Kansas. USA.

- ROGGERO, MARCOS (2009): *Políticas públicas y largo plazo. El programa social mexicano Progres-Oportunidades*, EDUCC, Córdoba.
- ROTH, ANDRÉ-NOËL (2008): “*Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico?*” en *Revista Estudios Políticos*, 33, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, 67-91.
- RUIZ BALLESTEROS, ESTEBAN (2000): *Construcción simbólica de la ciudad. Política local y localismo*, Universidad Pablo de Olavide, Miño y Dávila Editores, Madrid.
- SABATIER, P. (1988): “*An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and The Role of Policy Oriented Learning Therein*”, en *Policy Sciences* 21, pp 129-68.
- SABATIER, P. Y MAZMANIAN, D. (1981): “*The Implementation of Public Policy: A Framework of Analysis*”, en *Effective Policy Implementation*, SABATIER, P. Y MAZMANIAN, D., Lexington Books, Ma., 1981, pp. 3-35.
- SABATIER, P. A. Y JENKINS-SMITH. H. C. (1999): “*The Advocacy Coalition Framework: An Assessment*”, en *Theories of Policy Process*, SABATIER, P. A. (ed.), Westview Press, Boulder, Colo.
- SCHLAGER, E. Y BLOMQUIST, W. (1996): “*A Comparison of Three Emerging Theories of the Policy Process*”, en *Political Research Quarterly* 49, no. 3: 651-72.
- SIMON, HERBERT A. (1947): *Administrative Behavior: a Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization* (1st ed.). New York: Macmillan.
- STEVENS JOHN Y MCGOWAN, ROBERT (1985): *Information Systems and Public Management*, Praeger, New York.
- STRAUSS, A. (1987): *Qualitative analysis for social scientists*, Cambridge University Press, New York.
- SUREL, IVES (2008): “*Las políticas públicas como paradigmas*”, en *Estudios Políticos* ISSN 0121-5167 N° 33, Medellín, julio-diciembre de 2008, pp. 41-65.
- _____ (2000): “*The role of cognitive and normative frames in policy-making*”, en *Journal of European Public Policy*, Vol. 7, No. 4., octubre de 2000, pp 495-512.
- SUTCLIFFE, SOPHIE Y JULIUS COURT (2006): *Herramientas para Diseñadores de Políticas Públicas en Países en Desarrollo*, Programa de Investigación y Políticas Públicas en Desarrollo, London.

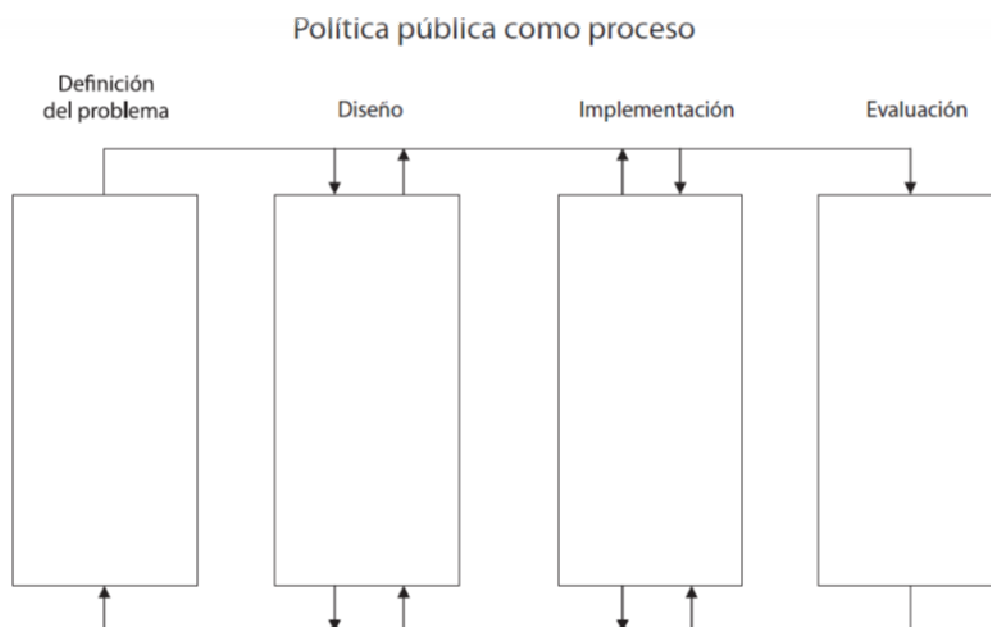
- TOBELEM, ALAIN (1992): “*Institutional capacity analysis and development system (ICADS)*”, *Public Sector Management Division, Technical Department Latin America and the Caribbean Region of the World Bank. LATPS Occasional Paper Series N° 9.*
- UVALLE, RICARDO (1997): “*Estudio introductorio*” en *La argumentación administrativa*, HOOD Y JACKSON, Fondo de Cultura Económica, México.
- VALLS, ANDREW (1996): “*Presidential Rethoric: A Social Constructionist Approach*”, en *The Theory and Practice of Political Communication Research*, SUTCKEY, MARY (ed.), State University of New York Press, Albany.
- WEBER, MAX (1992): *Economía y Sociedad. Esbozo de Sociología Comprensiva*, FCE, México.
- WEIBLE, C.; SABATIER, P. Y M. LUBEL L. (2004): “*A comparison of a collaborative and top-down approach to the use of science in policy: Establishing Marine protected areas in California*”, en: *The Policy Studies Journal*, Vol. 32, N°. 2, págs. 187–207.
- WEINBERG, ALVIN (1972): “*Science and Trans-Science*”, en *Minerva*, 10, N° 2 (abril de 1972), pp. 209-222.
- WILDAVSKY, AARON (1979): *Speaking Truth to Power*, Little Brown, Boston.
- _____ (1974:) *The politics of the Budgetary Process*, Little Brown, Boston.
- ZOVATTO, DANIEL (2002): *Experiencias sobre diálogo nacional en América Latina.*, IDEA Internacional.

ANEXO I

GUÍA PARA LA FORMULACIÓN DE UNA POLÍTICA PÚBLICA DESDE EL CONSTRUCCIONISMO.

La presente guía ha sido utilizada por gobiernos locales en la Provincia de Córdoba para la elaboración de políticas de prevención de la drogadicción en el marco del Programa para Gobiernos Locales sobre Gestión Pública y Consumo Problemático de Drogas del Instituto Federal de Gobierno de la Universidad Católica de Córdoba (UCC), como también por funcionarios públicos cursantes de la Maestría en Gestión Política de la Facultad de Ciencia Política y RRH de la misma Universidad.

Consiste en una guía práctica donde se detallan cada uno de los pasos a seguir para la formulación de una política pública recurriendo a instrumentos claros y sencillos. Tomando las distintas etapas del proceso de política pública, se desagregan tareas y acciones recomendables para ordenar la toma de decisión de una política pública. El objetivo de la guía es netamente heurístico, por ende, su validez reside en su capacidad para orientar acciones programáticas gubernamentales y contribuir a resolver problemas públicos.



Fuente: elaboración propia con base en Laswell (1956), Jones (1970), Anderson (1975) y Meny y Thoenig (1992).

1) Definición del problema público.

a. Situación problemática.

Es el problema tal y como aparece en la agenda pública. Está compuesta por definiciones sociales, mediáticas, académicas y sectoriales en torno a la situación que se pretende resolver.

Desarrollar brevemente cuáles son las distintas miradas de la situación problemática y cómo es definida en la agenda pública, según los principales exponentes. Estas miradas incluyen las causas y consecuencias de la situación problemática, como también las organizaciones o niveles de gobierno que son visualizados como responsables de darle solución. Se debe establecer quién es el principal exponente de la mirada que se describe, cuál es el grado de instalación en la agenda pública y qué tan factible de resolución es la situación problemática que plantea.

Situación problemática	Causalidad y dimensión que resaltada	Consecuencias/Implicaciones	Responsables visualizados	Principal exponente del enfoque	Grado de presencia en la agenda pública (alto, medio, bajo)	Factibilidad de resolución (alta, media, baja)

b. Enfoque.

Es el marco teórico, conceptual e ideológico desde el cual se enfoca la situación problemática y por el cual el gobierno decisor opta para abordar el problema.

Identificar y desarrollar el enfoque desde el cual se abordará la situación problemática en cuestión, estableciendo sus causas y consecuencias. Dicho enfoque podrá incluir tanto convenciones, declaraciones y teorías como argumentos y opiniones de los principales exponentes en la agenda pública.

Enfoque	Fuentes/Recursos de autoridad/Referentes	Dimensiones	Causas	Consecuencias/Implicaciones

c. Líneas de acción disponibles.

Comprende acciones existentes que directa o tangencialmente atacan la situación problemática que se pretende resolver. Estas acciones pueden estar implementándose o no, y pertenecer a diferentes niveles de gobierno.

Enlistar los programas, proyectos o acciones que, desde los distintos niveles de gobierno, podrían estar atacando la situación problemática en cuestión. Es necesario detallar su objetivo, dimensión de la situación problemática que busca resolver, las líneas de acción, indicadores, como también cuál es la factibilidad política de lograr implementar dicho programa, proyecto o acción en el territorio.

Nombre	Objetivo	Dimensión que ataca	Enfoque	Líneas de acción	Indicadores	Nivel de Gobierno y dependencia	Factibilidad política de implementarla (alta, media, baja)

d. Indicadores disponibles.

Son indicadores que pueden construirse o ya existen y que pueden ser utilizados para establecer las causas y medir el problema que se está definiendo. Su identificación e incorporación contribuye a la definición del problema.

Enumerar los indicadores disponibles que podrían estar midiendo situación problemática. De la misma manera que se enlistan los programas, proyectos y acciones que podrían estar atacando la situación problemática, se trata de identificar indicadores que están al alcance para medirla. Puede ocurrir que no estén disponibles y sea necesario construirlos. En uno u otro caso, se debe evaluar la factibilidad, de conseguirlo o construirlo. En la etapa de evaluación, se profundiza más este tema.

Indicador	Fórmula	Causa que mide	Efecto que mide	Disponible (dónde)	A construir	Factibilidad (alta, media, baja)

e. Problema público.

Es la situación problemática ya ingresada a la agenda de gobierno y por ende definida en términos factibles (operativos) y estratégicos por el gobierno para su resolución. Se define en función del enfoque, las líneas de acción disponibles y los indicadores.

Definir conceptual y operativamente el problema público tal y como será abordado por el gobierno. El problema público es más acotado que la situación problemática de la agenda pública. La definición conceptual tiene que ser clara, precisa y concisa; la definición operativa consiste en determinar el enfoque o causalidad del problema, las líneas de acción y los indicadores tentativos (estos dos últimos puntos se profundizan en las siguientes etapas del proceso de política pública).

Definición conceptual	Enfoque	Líneas de acción (tentativas)	Indicadores (tentativos)

2) Formulación.

a. Complementación con otras líneas de acción.

Son las medidas y acciones pertenecientes a otros programas, que pueden contribuir o estar contribuyendo con la resolución de problemas públicos distintos, pero relacionados, o de dimensiones del problema que nuestra política no está atacando. La complementación refiere entonces a evitar la superposición y potenciar el impacto de las intervenciones decididas.

Identificar y enlistar programas, proyectos y acciones que podrían complementarse con la política pública que estamos formulando. Asimismo, analizar la factibilidad tanto política como técnica de lograrlo.

Nombre	Objetivo	Enfoque	Líneas de acción	Indicadores	Autoridad de Aplicación	Factibilidad (alta, media, baja)

b. Oferta programática (líneas de acción definitivas).

Son las medidas y acciones propiamente dichas; las intervenciones mediante las cuales el gobierno buscará resolver el problema.

Definir los objetivos que la política pública persigue, sus líneas de acción o componentes principales y las actividades. Los componentes coincidirán con las dimensiones del problema resaltadas por el enfoque (por ejemplo, si el problema público se manifiesta en dimensiones de educación y salud, los componentes seguramente se corresponderán con ellas). Las actividades son acciones más concretas, detalladas y circunscriptas, están encuadradas por los componentes o líneas de acción.

Objetivo	Línea de acción (componente)	Actividades/Acciones	Nuevas o complementarias

3) Implementación.

a. Análisis de actores.

Es la identificación y evaluación de los actores interesados o involucrados en la resolución del problema.

Identificar los actores que pueden o están involucrados en el problema público, intentando establecer cuál su interés, estrategia y recursos. Asimismo, evaluar el balance entre los recursos que puede brindar a y que requiere de la política pública en cuestión. Por último, analizar la probabilidad de que su cooperación persiste en el tiempo.

Actor	Interés	Estrategia	Recursos que posee	Recursos que requiere	Alternativas de sustitución	Balance de recursos (positivo, negativo, indiferente)	Sustentabilidad de la cooperación (alta, media, baja)

b. Estructura organizacional

Comprende principalmente el diseño organizacional y el establecimiento de la autoridad de aplicación.

Determinar la autoridad de aplicación de la política pública y diseñar el organigrama que estará a cargo de la implementación de la política. Diseñar el organigrama puede implicar o no crear nuevas dependencias o cargos, aunque sí implica delinear claramente los circuitos de toma de decisiones y la división de tareas.

c. Coordinación con otras organizaciones.

Se relaciona con la estrategia de implementación de la política y con el involucramiento planificado de otras organizaciones (públicas o privadas) diferentes a la autoridad de aplicación.

Definir la participación en la implementación de organizaciones distintas a la autoridad de aplicación, concretamente, las actividades en las que participarán, los recursos que aportarán, qué tipo de organización son, que grado de vinculación hay con la autoridad de aplicación (si existe o no algún tipo de convenio que defina las responsabilidades, etc.) . Estas organizaciones pueden ser no públicas o pertenecer a otras áreas y niveles de gobierno.

Implementación (etapas)	Actividades/ Acciones	Recursos necesarios	Actor organización u que provee los recursos	Naturaleza del actor organización u	Grado de vinculación (legal, administrativa institucional, política)

d. Factibilidad legal.

Es la viabilidad legal de política planificada.

Evaluar que la política esté encuadrada correctamente en lo legal y administrativo, atendiendo a competencias, jurisdicciones, etc.

e. Presupuesto.

Son los recursos monetarios requeridos para la política.

Confeccionar el presupuesto necesario para la política pública, detallando los recursos monetarios necesarios por actividades, insumos, costos y procedencia del financiamiento. La procedencia del financiamiento es importante para determinar la autonomía o dependencia político-financiera de la política pública.

Línea de acción / Componente	Actividades	Insumos requeridos	Costo	Procedencia del financiamiento	Financiamiento propio	Financiamiento externo

f. Cronograma.

Es la estipulación de los tiempos por etapas y acciones en el proceso de la política.

Línea de acción / Actividades	Mes 1	Mes 2	Mes 3	Mes 4	Mes n

4) Evaluación.

a. Determinación de la evaluabilidad de la intervención.

Consiste en analizar si el tipo de intervención programática posibilita o no la evaluación de los resultados e impactos de la política.

Analizar si la política pública que se ha formulado es factible de ser evaluada considerando si⁵¹:

1. a la política pública subyace una causalidad clara, visible y constatable (si X, entonces Y) a ser evaluada,
2. contribuye al mejoramiento o consolidación de la política pública específica desde el punto de vista técnico y político,
3. cuenta con la información necesaria,
4. cuenta con la capacidad técnica (propia o externa),
5. cuenta con los recursos monetarios,
6. cuenta con el tiempo requerido,
7. cuenta con el respaldo político.

Estas consideraciones están ordenadas según su necesidad (por ejemplo, para pasar a la segunda es necesario que esté resuelta la primera y así sucesivamente). Solo la respuesta satisfactoria de todas ellas en su conjunto establece la evaluabilidad afirmativa.

⁵¹ Las siguientes condiciones son tomadas de Francisco Alvira Martín (2002).

b. Alternativas de evaluación, según tipo y etapa.

Tiene que ver con analizar el tipo de evaluación factible para la política en cuestión y la etapa que se pretende evaluar.

Analizar qué etapa del proceso de política pública se pretende evaluar (diagnóstico, diseño, implementación) y qué tipo de evaluación se quiere hacer (si será de proceso, productos, resultados o impactos; si será interna o externa).

c. Evaluación factible.

Es la evaluación realizable, a la que llegamos luego de los análisis precedentes.

Definir el objetivo de la evaluación, es decir, qué se quiere evaluar y, por ende, la etapa y tipo de evaluación que se realizará. Asimismo, se debe decidir quién será la institución u organización evaluadora.

Objetivo de la Evaluación	Etapa a evaluar	Tipo de evaluación	Evaluador

d. Indicadores de evaluación.

Consiste en la definición de los indicadores de evaluación.

Disponer o construir los indicadores de evaluación, atendiendo al enfoque, líneas de acción y actividades que hacen a la oferta programática de la política pública.

Enfoque	Línea de acción (componente)	Actividades/Acciones	Indicador

e. Alternativas de retroalimentación y difusión.

Implica definir cómo se utilizará la información producida por la evaluación, en qué instancia se realizará, si se difundirá o será de uso interno, etc.

Definir si el uso que se le dará al producto de la evaluación será exclusivamente interno, para la toma de decisiones; o si también será externo. En el segundo caso, es necesario identificar el auditorio externo que estará expectante a los resultados de la evaluación. En uno u otro caso

se debe prever el formato que tendrá el documento de modo que sea mejor comunicable y más utilizable.

Para uso interno	Para difusión	Formato del documento	Auditorio de referencia